

## KARTELLIERUNG IM INTERNATIONALEN LINIENLUFTVERKEHR – ZUR FRAGE DER STABILITÄT DES IATA-KARTELLS –

VON PRIVATDOZENT DR. JOHANNES FRERICH, KÖLN UND DR. RAINER PÖTTSCH, BOCHOLT

### I. Problemstellung

#### 1. Vorbemerkung

Es wird vielfach die Ansicht vertreten, daß Kartelle in der Mehrzahl relativ schwache und kurzlebige Zusammenschlüsse von Unternehmen darstellen<sup>1)</sup>. In der Tat gab es, unabhängig von dem sehr wechselvollen Erscheinungsbild der staatlichen Politik gegenüber Kartellen im Laufe des Jahrhunderts, in Deutschland verhältnismäßig wenige Fälle, in denen die Unternehmer durch die Kartellierung eine echte, langfristig wirksame Monopolstellung erreichen konnten. So gelang es wohl einigen Kartellen im Bergbau und in den Grundstoffindustrien, zu straffen und langlebigen Marktvereinbarungen in Form von Syndikaten zu kommen. In den meisten anderen Wirtschaftsbereichen waren aber – von Ausnahmen abgesehen – nur verhältnismäßig wenige Produktionen kartelliert; die Kartelle waren zudem überwiegend relativ schwach; ihre Lebensdauer war regelmäßig auffallend kurz. Aber nicht nur im nationalen Bereich, sondern auch auf den Weltmärkten – hier zeigt die jüngste Vergangenheit, wie beliebt Kartellbildungen zur längerfristigen Marktbeeinflussung geworden sind<sup>2)</sup> – war die Lebensdauer von Kartellen im allgemeinen auf kürzere Zeiträume begrenzt: Ein ständiger Rhythmus zwischen Gründung von Kartellen, Aufkommen von Außenseitern, Auflösung und schließlich Neugründung war für die Entwicklung fast aller Kartelle charakteristisch.

Hierbei spielten die Organisationsform des Kartells und typische Verhaltensweisen der Kartellmitglieder eine nicht unerhebliche Rolle. Denn eine Marktvereinbarung muß wohl von Anfang an dann auf einen gewollten Bruch angelegt sein, wenn die Chance, »überhöhte« Gewinne während der Kartelldauer zu erzielen, von bestimmten Kartellmitgliedern bewußt nur dazu genutzt wird, um im Schatten der Kartellabsicherung besondere Erweiterungsinvestitionen und technische Neuerungen vorzunehmen, die folgerichtig eine Kündigung der Kartellmitgliedschaft einleiten sollen. Daß eine solche Entwicklung wahrscheinlich ist, zeigt folgende Überlegung. Der mit der Verdrängungsstrategie verbundene Investitionsschub führt nämlich regelmäßig zu einer erheblichen Veränderung der Kostenstrukturen einzelner Kar-

#### Anschriften der Verfasser:

Privatdozent Dr. Johannes Frerich  
Peter-von-Fliesteden-Straße 22, 5000 Köln 41;  
Dr. rer. pol. Rainer Pöttsch  
Barloer Weg 117, 4290 Bocholt

<sup>1)</sup> Voigt, F., German Experience with Cartels and their Control during Pre-War and Post-War Periods, in: Miller, J. P., (Ed.), Competition, Cartels and their Regulation, Amsterdam 1962, S. 169 ff.

<sup>2)</sup> Timbergen, J., Shaping the World Economy Suggestions for an International Economic Policy, New York 1962; o. V., Machtbewußte Entwicklungsländer, in: Neue Zürcher Zeitung, Nr. 86 vom 1. 11. 1975, S. 21.

tellmitglieder. Diese sind nun an einer Auflösung des Kartells interessiert, jedenfalls wird der Wunsch nach wettbewerblichem Verhalten präjudiziert. Passen sich die nach dem vollzogenen Bruch des Kartells verbleibenden Kartellmitglieder der neuen Marktsituation an, die durch erweiterte Kapazitäten sowie höhere Produktivität gekennzeichnet ist, und tätigen ebenfalls größere Investitionen mit dem Ziel einer Angleichung an den Wettbewerbsvorsprung der zuvor ausgebrochenen Mitglieder, dann sind damit wegen der neu entstandenen Überkapazitäten und Erlösschmälerungen die Grundlagen für eine erneute Kartellbildung gelegt.

Das Kartell ist also m.a.W. eine Organisationsform der Übergangsphase von einem Gleichgewichtszustand zu einem neuen, von einer strategischen Position zu einer höheren, oder – aus der Sicht der Stabilität – ein »provisoire«, wenn auch möglichst nach dem Wunsch der Beteiligten ein »provisoire qui dure«.

#### 2. Das IATA-Kartell

Nun ist im internationalen Linienluftverkehr der Luftverkehrsmarkt nicht nur erheblich kartelliert, vielmehr ist das hier gebildete Kartell der International Air Transport Association (IATA) eine scheinbar besonders stabile Absprache zwischen Luftverkehrsgesellschaften, da es seit nunmehr 30 Jahren besteht. Es stellt sich daher die Frage, ob am Beispiel des Wirkens der IATA die Bedingungen aufgezeigt werden können, unter denen ein Kartell relative Stabilität erlangen kann. Oder anders formuliert: Wie ist zu erklären, daß trotz erheblicher Spannungen, die das Kartell in seinem Bestehen laufend gefährden, die IATA funktionsfähig geblieben ist? In der Tat wird die IATA immer noch als Preis- und Konditionenkartell bezeichnet<sup>3)</sup>, aber die begleitenden Umstände lassen erkennen, wie sehr die einzelnen Kartellmitglieder bestrebt sind, die Kartellvereinbarungen zu umgehen, und wie sehr der Preis- und Konditionenwettbewerb zugenommen hat:

– Die der IATA angeschlossenen Luftverkehrsgesellschaften bestreiten etwa 92 % des gesamten Luftfrachtgeschäftes und etwa 80–90 % des Verkehrsaufkommens im Reiseverkehr<sup>4)</sup>. Damit ist zwar der Marktanteil der IATA erheblich<sup>5)</sup>, dennoch kann der Anteil der Chartergesellschaften und der Nicht-IATA-Liniengesellschaften nicht vernachlässigt werden. Insbesondere in Asien und im Südpazifik sind ehemalige IATA-Gesellschaften tätig, die nur deshalb aus der Organisation ausgeschieden sind, um in diesem umkämpften Verkehrsgebiet konkurrenzfähig bleiben zu können<sup>6)</sup>. Auf ausgewählten Touristikstrecken (z. B. im Spanienverkehr) liegt der Anteil der Charterfluggesellschaften sogar über dem der IATA-Gesellschaften, aber auch Geschäftsreisende nehmen immer stärker die Dienste von Chartergesellschaften in Anspruch. Die Preisvorstellungen der Nicht-IATA-Gesellschaften und der Nachfrager nach Luftverkehrsleistungen werden somit immer mehr ein Bestandteil des Preisfindungsprozesses der IATA<sup>7)</sup>, während doch ein Kartell definitionsgemäß die Preise weitgehend autonom festlegt oder sie zumindest nicht zum Gegenstand von Verhandlungen macht.

<sup>3)</sup> Siehe u. a.: Aberle, G., Sozioökonomische Expansionsgrenzen des Luftverkehrs, in: Wirtschaftsdienst 1975/XI, S. 559; Dirlewanger, G., Die Preisdifferenzierung im internationalen Luftverkehr, Bern 1969.

<sup>4)</sup> IATA World Air Transport Statistics.

<sup>5)</sup> Liefmann, R. schreibt in: Kartelle, Handwörterbuch der Staatswissenschaften, 4. Aufl., 5. Bd., Jena 1923, S. 611 ff.: »Im allgemeinen hat die Erfahrung gezeigt, daß ein Kartell keine Aussicht hat, monopolistische Wirkungen zu erzielen, wenn nicht mindestens 75–80 % der konkurrierenden Unternehmer sich beteiligen«.

<sup>6)</sup> o. V., IATA – AGM 1976 in Singapur, in: DVZ v. 7. 10. 1975.

<sup>7)</sup> Odrich, P., Tarifchaos im Luftverkehr, in: FAZ Nr. 224 v. 27. 9. 1975, S. 11. Anders dagegen noch: Schreiber, R., Die Tarife im Luftverkehr, Nürnberg 1959, S. 37.



- Die Nichtlagerfähigkeit der Luftverkehrsleistung in Verbindung mit einer hohen Fixkostenbelastung, mit saisonalen Nachfrageschwankungen und einem begrenzten Wachstum der Nachfrage<sup>8)</sup> trifft alle Fluggesellschaften gleichermaßen, so daß eine gleiche Interessenlage bei allen Kartellmitgliedern erzeugt wird, nämlich eine bessere Kapazitätsauslastung zu erreichen<sup>9)</sup>. Wengleich somit prinzipiell eine wesentliche Voraussetzung für ein kombiniertes Preis- und Quotenkartell gegeben wäre (relativ hohe Angebotselastizität<sup>10)</sup>, sind tatsächlich jedoch die Luftverkehrsgesellschaften wenig daran interessiert, Quoten zu vereinbaren und eine einheitliche und straffe Tarifregelung zu befolgen. So wird z.B. das geltende Tarifgefüge der IATA durch eine extensive Anwendung von Sondertarifen immer mehr durchlöchert, da die Quote jener Passagiere oder Frachtkunden, die den Normaltarif zahlen, weiter abnimmt, und da es keine leicht nachprüfbar eindeutigen Kriterien für Sonderfälle (Ausnahmetarife) gibt. Genannt sei in diesem Zusammenhang die Schaffung von bilateralen Regierungsraten, wie die vor der NIZZA-Frachtkonferenz 1975 gültigen Hochgewichtsraten, womit einzelne Gesellschaften Fracht aus den Ländern abziehen wollten, die solche vorteilhaften Raten nicht kannten. Eine Aushöhlung der gemeinsamen Preisbildung der IATA ist auch dann gegeben, wenn z.B. unkontrollierte Luftfracht-Ersatztransporte am Boden (trucking) bei einer zu extensiven Auslegung der IATA-Resolution 507b durchgeführt werden oder wenn zum Trucking veranlaßt wird, weil für die Anschlußfracht anderer Carrier keine Buchung gegeben wird<sup>11)</sup>. Unerlaubte Rabatte, unerlaubte Rückvergütungen, Kickbacks (Schmiergelder) zwischen 15 und 25 % der offiziellen Frachtrate und Provisionen an Reisebüro-Agenten um 3 % höher als lt. IATA-Bestimmung 810 zulässig<sup>12)</sup> sind weitere Beispiele für die Umgehung des offiziellen Tarifgefüges. Man will m.a.W. mit konkurrenzwirtschaftlichen Mitteln eine bessere Kapazitätsauslastung erreichen, ohne jedoch auf den Schutz des IATA-Kartells vor ruinöser Konkurrenz zu verzichten und ohne das Risiko eines höheren Kartellierungsgrades (Quotenvereinbarung) und damit verbundener Marktregelung eingehen zu wollen.
- Die Substitutionskonkurrenz des Obertflächenverkehrs ist im Langstreckenverkehr sowohl bei Passage als auch bei Fracht (Güter mit hoher Affinität für den Luftverkehr) bislang noch unbedeutend. Im Mittelstreckenverkehr weichen demgegenüber preisanfällige Fracht (Zeitungen, Blumen, Früchte) und Passage zunehmend auf Bodenverkehrsmittel aus. Des weiteren hat sich gezeigt, daß insbesondere in Rezessionszeiten der Nachrichtenverkehr das Volumen der Geschäftsreisen über längere Strecken einzuschränken vermag<sup>13)</sup>. Mit zunehmender technischer Entwicklung (Ausdehnung des Telenetzes, Direktwahl, Video-Geräte, Satellitenfunk usw.) ist auch mit einem zusätzlichen Konkurrenzdruck auf den internationalen Linienluftverkehr zu rechnen, d.h. die Substitutionsmöglichkeiten wachsen. Im Charterverkehr hat sich zudem im letzten Jahrzehnt eine Angleichung an das technisch hochwertige Fluggerät der Liniengesellschaften vollzogen, auch hat die Regelmäßigkeit be-

<sup>8)</sup> Hübenthal, K., Kritische Beurteilung des Tarifgefüges für den planmäßigen internationalen Personenluftverkehr unter besonderer Berücksichtigung der Marktstruktur, Köln 1970, S. 187.

<sup>9)</sup> Auf der Nordatlantikroute beträgt die Kapazitätsauslastung gegenwärtig nur zwischen 50 und 60 %. Vgl. Odrich, P., Flug in den Protektionismus, in: FAZ v. 28. 2. 1975.

<sup>10)</sup> Zimmermann, L. J., Die Bedeutung der Nachfrage- und Angebotselastizität für die Marktform, Versuch einer dynamischen Theorie der Marktformen, in: Zeitschrift für Ökonometrie, 1. Jg. (1950), S. 63 ff.

<sup>11)</sup> Köhler, S., Luftfrachtverkehr auf der Straße, in: DVZ v. 23. 9. 1975; o. V., Keine Anhörung, in: DVZ Nr. 117 v. 30. 9. 1975.

<sup>12)</sup> o. V., Nur der Dumme zahlt voll, in: Handelsblatt v. 2. 6. 1975; o. V., IATA-Sonderkonferenz über Pan Am-Maßnahmen, in: Münchner Merkur v. 19. 4. 1975.

<sup>13)</sup> o. V., IATA bleibt auf Mitarbeit der Staaten angewiesen, in: DVZ v. 9. 10. 1975 (Bericht über die 31. IATA-Generalversammlung in Oslo).

- stimmter Streckenflüge zugenommen, so daß in Teilbereichen des Charterverkehrs und der Nicht-IATA-Liniengesellschaften eine Angleichung an das IATA-Leistungsniveau stattgefunden hat. Damit ist auch die Substitutionsfähigkeit der angebotenen Luftverkehrsleistung gestiegen. Die Kreuzpreiselastizität ist demnach ähnlich wie die direkte Preiselastizität der Nachfrage<sup>14)</sup> weniger starr, als für die langfristige Stabilität eines Kartells<sup>15)</sup> erforderlich wäre.
- Die Beförderungspreise und Transportbedingungen der IATA werden gemeinsam auf Verkehrs-Konferenzen unter den Luftverkehrsgesellschaften ausgehandelt. Demnach liegt eine pluralistische Willensbildung vor, die für jedes Kartell typisch ist. Es wird jedoch von den einzelnen Staaten immer wieder versucht, bilaterale Abkommen durchzusetzen, die letzten Endes eine Schwächung des Willensbildungsprozesses der IATA bedeuten. So gelang es z. B. der Linienverkehrsgesellschaft Seaboard, die Anfang der 70er Jahre aus der IATA ausgetreten ist, mit Hilfe der US-Regierung bilaterale Ratenabmachungen mit der BRD, Frankreich und der Schweiz auszuhandeln, obwohl damit einer Nicht-IATA-Gesellschaft Wettbewerbsrechte eingeräumt wurden. Ein weiteres Beispiel: Von einigen Staaten, darunter auch England und den Benelux-Staaten, wird Teilcharter zugelassen (mehrere Interessenten können sich den verfügbaren Charterraum teilen), obwohl dies im Gegensatz zum Prinzip des Vollcharters (Vercharterung eines ganzen Flugzeuges) gemäß IATA-Bestimmungen steht<sup>16)</sup>. Widersprüchliche Regierungsinterventionen sind des weiteren darin zu sehen, daß einerseits der Charterverkehr gefördert und dessen Liberalisierung propagiert wird<sup>17)</sup>, andererseits aber auf Poolabsprachen und sonstige Maßnahmen zum Auffangen weiterer Ertragsminderungen im Linienverkehr verzichtet wird. Häufig werden auch IATA-Vorschläge von Regierungsseite her gänzlich blockiert. So scheiterte z. B. bislang die von der IATA am 27. 2. 1975 auf der Hauptversammlung in Montreal vorgeschlagene Satzungsänderung der IATA, derzufolge auch Nichtlinien-Carrier Mitglied der IATA werden können, falls bestimmte Qualifikationen vorliegen<sup>18)</sup>. Hier zeigt sich deutlich die Doppelstrategie der Regierungen, Wettbewerbsvorteile zu nutzen, aber das Kartell andererseits nicht zusammenbrechen zu lassen.

### 3. Die Grundprinzipien einer wirksamen Kollusion

Vor dem Hintergrund der bisherigen Erfahrungen mit Kartellen auf den Weltmärkten, aber auch der dargestellten erheblichen Spannungen im IATA-Kartell selber, wird die Frage nach dem Fortbestand der IATA aufgeworfen, insbesondere aber die Frage nach den organisatorischen Besonderheiten, die die Funktionsfähigkeit der IATA immer noch gewährleisten. Will man dieses Problem systematisch angehen, wird man die tatsächliche Entwicklung der IATA an den gruppentheoretischen Voraussetzungen eines wirksamen kollusiven Verhaltens überhaupt messen müssen. Unter Kollusion wird hier ganz allgemein eine Verhaltens-

<sup>14)</sup> Als z. B. die Fluggesellschaften versuchten, die Verteuerung der Treibstoffpreise nach der Energiekrise 1973 durch wiederholte Tarifierhöhungen aufzufangen, reagierten die Passagiere schärfer als man erwartet hatte. Wörl, V., Turbulenzen am Ende eines Höhenfluges, in: Süddeutsche Zeitung vom 1. 10. 1975.

<sup>15)</sup> Björkman, B., Methods of research into the elasticity of demand for air transport, Paris 1964. Dirlewanger, G., Die Preisdifferenzierung im internationalen Luftverkehr, a.a.O.

<sup>16)</sup> o. V., Der neue Kurs bleibt doch der alte, in: Handelsblatt v. 7. 7. 1975.

<sup>17)</sup> So kündigte vor der Nizza-Konferenz 1975 die amerikanische Luftfahrtbehörde CAB an, die den Chartergesellschaften auferlegten Restriktionen entweder fallen zu lassen oder zu modifizieren (z. B. Aufhebung der für unabhängige Gesellschaften geltenden Frequenzbeschränkungen und Zulassung von Sammelladungen); o. V., Mehr Rechte für Charter-Carrier?, in: DVZ v. 20. 5. 1975.

<sup>18)</sup> o. V., IATA bleibt auf Mitarbeit der Staaten angewiesen, in: DVZ v. 9. 10. 1975.



koordination aufgrund von Absprachen oder auch nur ein tatsächliches gleichgerichtetes Verhalten der Mitglieder einer Gruppe verstanden. Die pluralistische Willensbildung im Kartell der IATA ist unter dieser Voraussetzung eine spezielle Form der Verhaltenskoordination in der Gruppe.

Im allgemeinen ist nun die Stabilität einer Gruppe davon abhängig, ob sich die individuellen Zielsetzungen und Aktionsparameter der Gruppenmitglieder so aufeinander abstimmen lassen, daß aus der Interdependenz der individuellen Verhaltensweisen ein genügend spannungsfreies Gruppenverhalten resultiert, das mit der Umwelt der Gruppe weitgehend verträglich ist<sup>19)</sup>. Jede Verhaltenskoordination von Mitgliedern einer Gruppe durch Absprachen setzt (unter den Bedingungen der Freiheit) eine gewisse Ähnlichkeit der Interessenlagen oder Verträglichkeit der Ziele voraus. Ziele werden jedoch stets unter bestimmten technisch-ökonomischen Bedingungen angestrebt. Ein hoher Grad der Zielkonvergenz ist demnach nur erreichbar, wenn der Grad der technisch-ökonomischen Konvergenz sehr hoch ist. Entstehen Differenzierungen in der technisch-ökonomischen Situation der Gruppenmitglieder, so wirken diese auf die individuellen Ziel- und Präferenzfunktionen zurück. Individuelle Zielsetzungen der Kartellmitglieder und Gruppenrationalität können dann auseinanderfallen. Der Grad der internen Spannungsbewältigung durch inneren Organisationszwang entscheidet nun über den weiteren Bestand des Kartells. Die Stabilität des Kartells kann aber auch von außen her bedroht werden, wenn das Gruppenverhalten nicht mehr mit der Umwelt der Gruppe verträglich ist; der Grad der externen Spannungsabwehr ist dann für die Stabilität des Zusammenschlusses wesentlich.

Unter Bezugnahme auf die IATA ergeben sich hieraus einige Forderungen:

- Grad der Zielgerichtetheit: Die Ziele der IATA müssen so ausgestaltet sein, daß ein gleichgerichtetes Verhalten der Kartellmitglieder möglich ist. Insbesondere müssen die Kartellanten aufgrund dieser Zielgemeinschaft stärker daran interessiert sein, in dem Kartell zu bleiben, als aus der Organisation auszuschneiden.
- Grad der Anpassung: Die technisch-ökonomischen Bedingungen, die eine Koalitionsbildung als Kartell sinnvoll erscheinen lassen, definieren immer auch die Instrumente, mit denen das Gruppenziel, also das Kartellziel der IATA, erreicht werden soll. Hier wird es vor allem darauf ankommen, daß die IATA ein der Wirklichkeit angepaßtes Entscheidungs- und Abstimmungsverfahren entwickelt, welches die Interessen einer Vielzahl unterschiedlich orientierter Mitglieder grundsätzlich wahrt, nach Möglichkeit sogar bündelt.
- Grad der inneren Spannungsbewältigung: Die IATA wird bestimmte prozessuale Wege der Konfliktlösung vorsehen müssen, um die innerhalb des Kartells entstehenden Spannungen zu kanalisieren, sei es über eine Meinungsangleichung (z. B. staatlicher Druck), sei es auf dem Wege der Aushandlung (z. B. Ausgleichszahlungen, Nebenabreden), sei es im Zuge der Schlichtung (Schiedsgerichtsbarkeit, ordentliches Gericht).
- Grad der Integration: Geeignete integrative Prozesse werden dazu dienen, die Identität der IATA gegenüber der Umwelt zu wahren und die Anziehungskraft ihrer übergreifenden Ziele zu erhalten. In diesem Zusammenhang wird die IATA im Außenverhältnis einen bestimmten Ausschließlichkeitsanspruch durchsetzen und gegenüber Außenseitern dominierende Strategien entwickeln müssen.

<sup>19)</sup> Siehe auch in einem anderen Kontext: *Boskoff, A.*, Functional Analysis as a Source of a Theoretical Repertory and Research Tasks in the Study of Social Change, in: *Zollschan, G.K., Hirsch, W.*, (Ed.), Explorations in Social Change, London 1963, S. 213 ff.

Im folgenden soll untersucht werden, wie diese grundsätzlichen Voraussetzungen einer wirksamen Kollusion so in Einzelstrategien umgesetzt werden können, daß mit einer relativ langen Lebensdauer des Kartells gerechnet werden kann.

## II. Strategien der Zielfindung

Wie bereits gesagt wurde, setzt jede Verhaltenskoordination von Mitgliedern einer Gruppe durch Absprachen (unter den Bedingungen der Freiheit) eine gewisse Ähnlichkeit oder Verträglichkeit der Interessenlagen voraus. Akzeptiert man diese wohl selbstverständliche Feststellung als vorläufigen Ausgangspunkt der weiteren Überlegungen, so stellt sich sofort die Frage nach dem Zielsystem der IATA und seinen Beziehungen zu den individuellen Zielvorstellungen der einzelnen Luftverkehrsgesellschaften. Im Gegensatz zu vielen anderen Kartellen weist die IATA im Hinblick auf ihr Zielsystem und die Interessenlagen der Mitglieder gewisse Eigenarten auf: Hinter den einzelnen Luftverkehrsgesellschaften stehen nämlich staatliche Behörden, die die auf den Verkehrskonferenzen der IATA ausgehandelten Tarife und Provisionen genehmigen müssen; sie regeln ferner die Festsetzung von Flugplänen, Beförderungsbedingungen sowie die Zulassung neuer Luftfahrtunternehmen durch die Erteilung von Genehmigungen; sie sind schließlich durch die Zahlung von Subventionen oder durch die Übernahme von Geschäftsanteilen<sup>20)</sup> an der Unternehmenspolitik der Fluggesellschaften beteiligt. Auf Grund dieser staatlichen Einwirkungsmöglichkeiten wird bereits das Rollenverhalten der IATA vorgeprägt.

### 1. Staatliches Interesse

Im allgemeinen kann jede Luftverkehrsgesellschaft mit einem erheblichen Interesse staatlicher Behörden an ihrer Funktionsfähigkeit und Existenz rechnen. Dieses Interesse geht auf verschiedene nationalstaatliche Motive zurück, so z. B.:

- die Haltung einer eigenen, nationalen Transportreserve einschließlich des ausgebildeten fliegenden Personals, um im Kriegsfall den militärischen Aufgaben der Landesverteidigung mit größerer Unabhängigkeit nachkommen zu können;
- als ergänzende, rückversichernde Maßnahme hierzu der Aufbau einer eigenen Luftfahrtindustrie, die als Abfallprodukt der militärischen Entwicklungen auch ziviles Fluggerät in ihr Produktionsprogramm aufnimmt. Um dieser Luftfahrtindustrie wiederum einen Mindestabsatz sichern zu können, wird eine nationale Luftverkehrsgesellschaft als Abnehmer des nationalen Fluggerätes und als absatzfördernder Werbeträger gehalten. Dieser Gesichtspunkt des Mindestabsatzes ist insofern von Bedeutung, als die Flugzeugproduktion in weiten Bereichen ihrer Fertigung sowohl technisch wie auch zeitlich unteilbar ist, so daß eine auch nur vorübergehend stillgelegte Produktion, z. B. aus konjunkturellen Gründen, spätere Wettbewerbschancen mit relativ hohen Anlaufkosten belasten würde;
- die Erhaltung von Arbeitsplätzen in der nationalen Luftfahrtindustrie als wichtiges Ziel der Luftverkehrspolitik gerade jener Länder, die ihre Luftfahrtindustrie in wirtschaftlich einseitig strukturierten Regionen konzentriert haben<sup>21)</sup> und deshalb das Risiko einer regionalen Arbeitslosigkeit nicht eingehen wollen;
- die Überlegung, daß das in der eigenen Luftfahrtindustrie erworbene know how für andere technologisch fortgeschrittene Produktionen genutzt werden könnte.
- Nationale Luftverkehrsgesellschaften werden auch aus Prestige Gründen gehalten, da politischer und technischer Fortschritt der Nation demonstriert werden soll. Oft wird allein schon der Mitgliedschaft im »Club« der internationalen Luftverkehrsgesellschaften Bedeutung beigemessen.

<sup>20)</sup> *Bongers, H. M.*, Deutscher Luftverkehr, Bielefeld 1967, S. 108.

<sup>21)</sup> z. B. die französische Luftfahrtindustrie in Toulouse oder die Boeing-Werke in Seattle.



– Handelspolitische Gründe<sup>22)</sup> spielen insbesondere bei der Errichtung eigener Frachtdienste eine Rolle. Aus währungspolitischer Sicht soll die nationale Fluggesellschaft als Devisenbringer eingesetzt werden (u. a. Erschließung von Fremdenverkehrsgebieten<sup>23)</sup>).

Die genannten Motive begründen eine Identität zwischen staatlichem Interesse und Interesse der nationalen Luftverkehrsgesellschaft, was das Bestehen eines selbständigen Luftverkehrsunternehmens angeht.

Für die IATA ist nun in diesem Zusammenhang von Bedeutung, daß

- nach Maßgabe der am internationalen Luftverkehr interessierten Staaten die Anzahl der zu kartellierenden Mitglieder relativ hoch ist, das Kartell also weltweit operieren muß<sup>24)</sup>;
- der Umfang der auszugleichenden Interessen erheblich ist, da die Besonderheiten unterschiedlich strukturierter Staaten, geographischer Lagen, ökonomischer Machtkonstellationen, politischer Bündnispolitik usw. berücksichtigt werden müssen; die Reduktion besonders divergierender Zielsetzungen wird damit zum wesentlichen Problem der Kartellpolitik der IATA;
- multilaterale Kartellvereinbarungen nicht losgelöst gesehen werden können von den einzelstaatlichen Interventionsmöglichkeiten, also immer auch bilaterale Absicherungen gefunden werden müssen.

Damit ist bereits ein weiter Teil des spezifischen Rollenverständnisses der IATA festgelegt.

## 2. Diskriminierende Vergabe von Verkehrsrechten

Bilaterale Absicherungen der Kartellbeschlüsse der IATA sind insbesondere deshalb erforderlich, weil der hinter der jeweiligen Luftverkehrsgesellschaft stehende Staat sich zur Intervention berufen fühlt und als letztes Interventionsmittel mit der Hoheit über den Luftraum operieren kann<sup>25)</sup>. Wohl kein anderes Kartell muß mit einem solchen auf Ausschließlichkeit ausgerichteten Mittel der Verhandlungsführung seiner Mitglieder rechnen. Die Luftverkehrsleistung ist somit das Ergebnis einer Kombination limitationaler, auf die geographische Lage bezogener »Produktionsfaktoren«, deren Bereitstellung von der Zustimmung mehrerer oder vieler Kartellmitglieder (Staaten) abhängt. Diese Besonderheit

<sup>22)</sup> Merkantile Interessen spielen vor allem bei der Gewährung von Landerechten eine Rolle. So wurden z. B. in den Luftverkehrsverhandlungen zwischen der BRD und den skandinavischen Ländern für die SAS in der BRD weitgehende Verkehrsrechte durch die Androhung einer Drosselung der Kraftfahrzeugimporte der skandinavischen Länder aus der BRD erzwungen. Brasilien entzog im Jahre 1962 allen Gesellschaften aus Ländern, die die brasilianische Gesellschaft nicht anflieg, die Verkehrsrechte und war zu deren Erneuerung nur unter der Bedingung bereit, daß sich die entsprechenden Staaten zur Abnahme zusätzlicher brasilianischer Exportprodukte verpflichteten. Siehe: *Johanning, F. W.*, Der Wiederaufbau der kommerziellen Zivilluftfahrt der Bundesrepublik Deutschland nach dem 2. Weltkrieg, Diss. Freiburg/Schweiz 1963. Ein neueres Beispiel findet sich bei *Odrich, P.*, Flug in den Protektionismus, a.a.O. Hier geht es um die Erklärung einer europäischen Regierung, ein umfangreiches neues Waffensystem nur dann von den USA zu übernehmen, wenn die Diskriminierung ihrer nationalen Fluggesellschaft in den Vereinigten Staaten unverzüglich beendet wird.

<sup>23)</sup> *Kummer, D.*, Verkehrs- und Streckenplanung im europäischen Luftverkehr, Diss., Freiburg/Schweiz 1961, S. 31 f.

<sup>24)</sup> Im Jahre 1975 zählte die IATA 112 Mitgliedsgesellschaften, davon 88 aktiv und 24 assoziiert; o. V., Wo steht die IATA heute?, in DVZ Nr. 118 v. 2. 10. 1975.

<sup>25)</sup> Die Anwendung der auf den Verkehrskonferenzen der IATA gefaßten Beschlüsse hängt von der nachträglichen Zustimmung durch die zuständigen Regierungen ab. Dabei richtet sich die Zuständigkeit danach, inwieweit der Beschluß das jeweilige Staatsgebiet betrifft. Vgl. IATA Manual of Traffic Conferences, Resolution No. 001. Gegenüber dem Interventionsmittel der Lufthoheit stellt der Austritt aus dem Kartell ein nur schwaches Instrument dar, das keine bilateralen Auswirkungen beinhaltet. Als jüngstes Beispiel sei in diesem Zusammenhang die Drohung der französischen Regierung genannt, aus der IATA auszutreten, falls die IATA nicht einer nur 18 %igen Tarifierhöhung für Concorde-Flüge zustimmt, anstelle der von anderen Luftverkehrsgesellschaften gewünschten 40 %. Siehe: o. V., Wettbewerb bis aufs Messer, in: Wirtschaftswoche v. 10. 10. 1975.

- begründet einen Zwang zu kollusivem Verhalten (reziproke Gewährung von Verkehrsrechten);
- schafft annähernd<sup>26)</sup> gleich starke Verhandlungspartner, nivelliert also die Machtfülle einzelner Kartellmitglieder, schwächt aber auch die Eigengesetzlichkeit des Gruppenscheids ab und begründet den typischen Wahlmodus des Kartells (siehe unter Einstimmigkeitsregel);
- verlängert den Entscheidungsweg des Kartells, da eine Vielzahl möglicher Strategien oder Interventionen, auch nicht-preislicher Art zum Einsatz gelangen kann; die Anzahl der Koalitionsmöglichkeiten wächst also; die Spanne möglicher Interventionen basiert dabei auf der diskriminierenden Einräumung der »fünf Freiheiten der Luft« durch die Einzelstaaten, wie im folgenden dargestellt.

Den beiden ersten Freiheiten der Luft<sup>27)</sup> ist die Mehrzahl der IATA-Mitgliedstaaten in der »Transitvereinbarung« beigetreten. Die Signaturstaaten der »Transportvereinbarung« räumen sich auf multilateraler Basis sogar alle fünf Freiheiten der Luft ein<sup>28)</sup>. Die Transportvereinbarung wurde jedoch von relativ wenigen Staaten unterzeichnet, so daß sie praktisch bedeutungslos blieb. Internationaler Linienluftverkehr ist zu gewerblichen Zwecken heute demnach nur auf der Basis bilateraler Verträge zwischen den luftfahrtbetreibenden Staaten möglich. Die Anerkennung der uneingeschränkten Lufthoheit bedeutet, daß jeder Staat über den Abschluß und die Form solcher bilateraler Luftverkehrsabkommen frei entscheiden kann. Mit Ausnahme der Regelung des Art. 7 des Abkommens von Chicago<sup>29)</sup> kann demnach kein Staat daran gehindert werden, die Verkehrsrechte der ersten bis fünften Freiheit in diskriminierender, die nationale Luftverkehrsgesellschaft begünstigender Weise an ausländische Luftverkehrsgesellschaften zu vergeben, sofern er sich nicht den weiterreichenden multilateralen Verträgen wie der Transit- oder der Transportvereinbarung angeschlossen hat. Im einzelnen werden vor allem folgende Diskriminierungspraktiken angewandt:

- (1) Weigert sich ein Staat, überhaupt ein Luftverkehrsabkommen mit einem an Landerechten interessierten anderen Staat abzuschließen, so kommt dies einer Verweigerung aller kommerziellen Verkehrsrechte gleich, auch wenn sich beide Staaten gegenseitig die Rechte der ersten Freiheit (das Recht zum landungsfreien Überflug) und der zweiten Freiheit (das Recht zu Landungen zu ausschließlich technischen Zwecken) durch den Beitritt zur Transitvereinbarung gewährt haben. Verkehrsrechte werden in der Regel dann nur nach dem Grundsatz der Reziprozität gewährt, d. h. es sind im Gegenzug gleichwertige Verkehrsrechte einzuräumen. Ist auch eine reziproke Gegenleistung nicht möglich, dann haben die ausländischen Gesellschaften in der Regel nur noch die Möglichkeit, über eine kommerzielle Zusammenarbeit mit der jeweiligen nationalen Luftverkehrsgesellschaft des potentiellen Partnerstaates (z. B. in Form von Pools und Interline-Abkommen) die Verkehrsrechte in diesem Lande zu erwerben. Vielfach ist eine derartige Zusammenarbeit immer noch günstiger, als vollständig aus dem Verkehr mit dem betreffenden Land ausgeschlossen zu sein.
- (2) Wenn zwei Staaten sich gegenseitig in einem Luftverkehrsabkommen die Rechte der dritten und vierten Freiheit (das Recht zur Beförderung von Passagieren, Postsendungen und Fracht zwischen den beiden Staaten) gewährt haben, einer der Vertragspartner aber nicht gewillt ist, dem anderen

<sup>26)</sup> Größe und Lage des Staatsgebietes sowie Intensität und Richtung der Verkehrsströme dürfen im einzelnen nicht unberücksichtigt bleiben.

<sup>27)</sup> Vgl. Luftverkehrsabkommen von Chicago vom 7. 12. 1944. Das Recht, fremde Staatsgebiete ohne Zwischenlandung zu überfliegen (1); das Recht zu technischen Landungen, d. h. das Recht, fremdes Staatsgebiet zu überfliegen und in diesem Gebiet ausschließlich zu nichtgewerblichen Zwecken (Auftanken, Notreparaturen etc.) zu landen (2).

<sup>28)</sup> Nämlich zusätzlich das Recht zur Beförderung von Passagieren, Postsendungen und/oder Fracht aus dem Heimatstaat des Flugzeuges in den Vertragsstaat (3) und vice versa (4) oder zwischen zwei Ländern, in denen das Flugzeug nicht beheimatet ist (5).

<sup>29)</sup> Nach Art. 7 ist die diskriminierende Vergabe des Kabotagerechts durch einen Staat unzulässig. Es müssen entweder alle ausländischen Luftverkehrsgesellschaften vom Kabotageverkehr ausgeschlossen sein oder aber es muß allen das Recht der Kabotage im gleichen Umfang gewährt werden.



das Recht der fünften Freiheit (das Recht zur Beförderung von Passagieren, Postsendungen und Fracht zwischen dem Partnerstaat und einem dritten Staat) zu gewähren, liegt eine Diskriminierung vor. Benachteiligungen sind insbesondere dann gegeben, wenn zwischen den Luftverkehrsgesellschaften zweier Staaten ein Pool-Abkommen besteht und eine dieser Gesellschaften Verkehrsrechte in einem dritten Land, dessen Anflug im Rahmen der kommerziellen Zusammenarbeit mit dieser Gesellschaft liegt, besitzt, während für die andere Gesellschaft dies nicht zutrifft. Dann besteht nämlich für die Partnergesellschaft kein zwingender Grund, ebenfalls Verkehrsrechte in dem Drittlande zu erwerben, da sie ohnehin an den Erträgen aus der Beförderung von und nach diesem Land beteiligt ist. Die Partnergesellschaft kann vielmehr bei ihrer nationalen Luftfahrtbehörde darauf hinwirken, daß die Luftverkehrsgesellschaft des dritten Staates auf der Basis der Gegenseitigkeit keine Verkehrsrechte im Heimatstaat dieser Partnergesellschaft erhält und damit diskriminiert wird.

- (3) Interventionen sind auch in der Weise möglich, daß zwar Verkehrsrechte auch der dritten, vierten und/oder fünften Freiheit eingeräumt, diese Rechte aber auf bestimmte Flughäfen, eine bestimmte Streckenführung, bestimmte Tarifierung oder bestimmtes Fluggerät beschränkt werden.
- (4) In den Luftverkehrsabkommen des sogenannten Prädeterminationstyps wird die Anzahl der Flüge (Frequenzen) zwischen den Vertragsstaaten ausgehandelt. Daneben werden häufig Quoten festgelegt, d.h. es wird bestimmt, wieviel Passagiere die Luftverkehrsgesellschaft in einem bestimmten Zeitraum auf der beflogenen Strecke in jeder Richtung befördern darf<sup>30)</sup>.
- (5) Weitere Eingriffsmöglichkeiten sind dann gegeben, wenn Einfluß auf die Absatz- und Vertriebsmethoden fremder Luftverkehrsunternehmen genommen wird, indem ein Staat unerwünschten ausländischen Gesellschaften die Errichtung eigener Niederlassungen auf seinem Hoheitsgebiet untersagt und statt dessen einen Generalagenten für diese Aufgaben bestimmt. Diese Generalagentur wird in solchen Fällen vorrangig die Interessen der nationalen Luftverkehrsgesellschaft wahrnehmen. In Staaten, in denen auch die Reisebüros einer staatlichen Einflußnahme unterliegen oder unter staatlicher Regie stehen, kann sogar darauf hingewirkt werden, daß der Verkauf von Flugpassagen durch diese Reisebüros erfolgt<sup>31)</sup>.
- (6) Werden bestimmte internationale Strecken fiktiv dem Inland zugerechnet, ist es möglich, Vorzugspositionen für die diese Strecken bedienende nationale Luftverkehrsgesellschaft aufzubauen (z.B. der von Frankreich immer noch praktizierte ATAF-Tarif mit den ehemaligen Kolonialländern der Communauté Française).

### III. Strategien der Anpassung

Im Interesse einer möglichst großen Breitenwirkung des IATA-Kartells, insbesondere aber im Interesse einer funktionsfähigen Netzbildung, muß die IATA angesichts der staatlichen Interventionsmöglichkeiten davon ausgehen, daß so weit wie nur möglich die Einzelinteressen der Kartellmitglieder gewahrt bleiben. In Anbetracht divergierender staatlicher Interessenlagen, unterschiedlicher Kostenstrukturen bei den einzelnen Luftverkehrsgesellschaften und dem Nichtvorhandensein eines gemeinsamen multilateralen Ertragspools wird die IATA deshalb nur dann ein umfassendes Kartell bilden können, wenn kein Mitglied befürchten muß, durch die Kartellbeschlüsse majorisiert zu werden. Dies ist nur möglich, wenn die Be-

<sup>30)</sup> Kuhlmann, H., Erfolgreiche Weiterentwicklung der Lufthansa, in: Wirtschafts-Korrespondent, 19. Jg. (1965), Nr. 51 vom 23.12.1965, S.37. Eine Einschränkung der Flugfrequenzen im Nordatlantikverkehr wird z. Z. von der US-Zivilluftfahrtbehörde CAB gegenüber der KLM gefordert (o. V., Nordatlantik: KLM-Klage in USA abgewiesen, in: DVZ vom 25.3.1975). Zuvor hatte bereits die SAS die Anzahl ihrer Nordatlantikflüge freiwillig eingeschränkt.

<sup>31)</sup> So erwägen z. B. die amerikanischen Behörden, zugunsten ihrer nationalen Fluggesellschaften folgende Maßnahmen zu ergreifen: »differenzierte steuerliche Behandlung von Luftfrachtkosten je nachdem, ob die Ware mit amerikanischen oder nichtamerikanischen Gesellschaften geflogen wird. Ausschließlichkeitsklauseln bei öffentlichen Aufträgen, die nur die Benutzung amerikanischer Luftverkehrsunternehmen zulassen, Strafgebühren für ausländische Flugzeuge in Amerika, wenn deren Heimatländer höhere Flughafenengebühren als die Vereinigten Staaten erheben, und als schärfstes Mittel die Möglichkeit eines Lizenzzwanges für das Reisebürogewerbe, um dieses zu veranlassen, eine »faire Quote« Flugscheine amerikanischer Gesellschaften zu verkaufen«. Siehe: Odrich, P., Flug in den Protektionismus, a.a.O.

schlüsse mit Einstimmigkeit gefaßt werden, wie es in der IATA-Satzung vorgesehen ist. Andererseits muß dieses Prinzip funktionsfähig sein, damit überhaupt Beschlüsse zustandekommen. Die IATA muß deshalb Strategien entwickeln, die eine Konvergenz der unterschiedlichen Meinungen bewirken. Auf eine solche Konvergenz sind das Verfahren der Gebietsaufteilung, das Prinzip der Bildung einer Zweierkoalition durch die Kartellmitglieder und die Möglichkeit einer bilateral geregelten Ertragspoolung ausgerichtet. Der innere Zwang zu einer Meinungsangleichung geht dabei im wesentlichen von der Einstimmigkeitsregel selber aus.

#### 1. Einstimmigkeitsregel

Das bei Beschlüssen auf den Verkehrskonferenzen geübte Prinzip der Einstimmigkeit<sup>32)</sup> ist nicht ohne Bedeutung für das Zustandekommen eines Aushandlungsergebnisses der kartellierten Fluggesellschaften. Die Situation, von der theoretisch ausgegangen werden muß, ist nämlich die einer Gruppe von gleichberechtigten (weil annähernd gleich starken) Mitgliedern, die jedes für sich divergierende, aufgrund interventionsstaatlicher oder einzelwirtschaftlicher Besonderheiten entstandene Interessen vertreten, so daß die Kartellvereinbarung oder der Gruppenentscheid nur das Ergebnis eines Kompromisses sein kann. Eine Stimmenmajorisierung ist also ausgeschlossen. Erreicht wird durch dieses Verfahren aber, daß

- die Kartellvereinbarung in dem Sinne rational ist, als der Gruppenentscheid immer auch Vorstellungen mindestens eines Kartellmitglieds entspricht; zirkuläre Präferenzen, also inhaltliche Abstimmungsergebnisse, die eigentlich keiner will, werden damit weitgehend ausgeschlossen;
- zumindest ein Kartellmitglied Vorstellungen entwickelt, die als gemeinsame Präferenzordnung von den anderen Kartellmitgliedern stillschweigend anerkannt werden, wenn nicht die Kartellvereinbarung insgesamt scheitern soll.

Wäre ein Mehrheitsbeschluß zulässig, könnte es demgegenüber auch vom Wahlmodus (z. B. bestimmte Tagesordnung, bestimmter Vorsitzender) und nicht nur von den individuellen Präferenzvorstellungen der einzelnen Luftverkehrsgesellschaften abhängen, welcher Entscheid als Kartellvereinbarung getroffen wird<sup>33)</sup>. Das kann aber nicht im Interesse jener Ein-

<sup>32)</sup> Auf den Verkehrskonferenzen der IATA werden Beschlüsse gefaßt über das Beförderungsentgelt, die Beförderungs- und Vertragsbedingungen, die Flugpläne, den Wettbewerb und den Verkauf sowie die Vermittlung der Beförderungsleistung. Diese Beschlüsse sind mit Einstimmigkeit zu fassen. Siehe: IATA, Provisions for the regulation and conduct of the IATA Traffic Conferences, No. V, 6 und No. IV.

<sup>33)</sup> Man ist in diesem Zusammenhang - wie Arrow es bezeichnet (Arrow, K. J., Social Choice and Individual Values, 2. Aufl., New York, London, Sydney 1963) - vor das »Paradoxon bei Wahlen« gestellt. Wird eine Gruppenentscheidung nur dann als rational eingestuft, wenn die Präferenzordnung der Gruppe der Präferenzordnung mindestens eines Mitglieds entspricht, zirkuläre Präferenzen ausgeschlossen sind und die Präferenzordnung auf der Relation »wird vorgezogen« (>) beruht, dann müßte gelten: wenn  $A > B$  und  $B > C$ , dann  $A > C$ . Im Falle von Gruppenentscheidungen trifft dies offensichtlich nicht immer zu. Arrow zeigt dies an folgendem Beispiel: Drei Gruppenmitglieder 1, 2 und 3 vertreten jeweils für sich die Auffassung, daß

$A > B > C$  (Mitglied 1)

$C > A > B$  (Mitglied 2)

$B > C > A$  (Mitglied 3)

Offensichtlich können sich auf dieser Grundlage 3 Koalitionen bilden, nämlich

Koalition I = Mitglied 1 + 2  $A > B$

Koalition II = Mitglied 1 + 3  $B > C$

Koalition III = Mitglied 2 + 3  $C > A$

Das würde aber bedeuten, daß Koalition III eine zirkuläre Präferenzordnung vertritt. Sollte sich die Koalition III durchsetzen, dann wäre der Gruppenentscheid »nicht rational«. Vgl. auch: Borch, K. H., Wirtschaftliches Verhalten bei Unsicherheit, Wien - München 1969, S. 333 ff.



zelmitglieder sein, die eigene, unterschiedliche Positionen vertreten und deshalb an einem rationalen Kollektiventscheid interessiert sind.

Wird also kein Mehrheitsbeschluß zugelassen, sondern Einstimmigkeit gefordert, dann ist andererseits eine Einigung zwischen den Gruppen- bzw. Kartellmitgliedern offensichtlich nur dann möglich, wenn alle Gruppenmitglieder ein relativ hohes Maß an Übereinstimmung untereinander besitzen. Eine vollständige Übereinstimmung in der Weise, daß die Präferenzordnung der Gruppe nur mit Rücksicht der Präferenzen aller anderen Mitglieder aufgestellt wird, ist unwahrscheinlich. Wenn es aber unter den Kartellmitgliedern eine auch nur weitreichende Übereinstimmung über das Verhandlungsproblem gibt, dann scheint es taktisch nicht mehr zweckmäßig, jedem einzelnen Kartellmitglied die gleiche Chance oder Stimme einzuräumen, da die Gleichberechtigung den Konflikt bei kaum spürbarem Nutzengewinn nur verlängern würde. In der Praxis kommt es dann meistens dazu, daß sich die Präferenzordnung eines Mitglieds durchsetzt<sup>34)</sup> und Entscheidungen auf dieser Basis getroffen werden. Das setzt allerdings – wie gesagt – voraus, daß die Meinungsunterschiede der Kartellmitglieder von vornherein auf ein Mindestmaß reduziert werden. Dem dienen die nunmehr vorgestellten Strategien der Gebietsaufteilung und Koalitionsbildung.

## 2. Gebietsaufteilung

Meinungsunterschiede sind vor allem auf unterschiedliche Präferenzordnungen der vielen Kartellmitglieder zurückzuführen, die sich in Teilbereichen oder ganz widersprechen. Eine möglichst geringe Anzahl von Mitgliedern gewährleistet nun nicht von selbst eine Einigung, sie verbessert jedoch wesentlich den Überblick über die verschiedenen Individualinteressen und die dahinter stehenden Motive. Insbesondere lassen sich notwendige Kompromisse eindeutig zurechnen. Insofern wird die Entscheidungsfindung des Kartells vereinfacht, falls mehrere Verhandlungsgruppen gebildet werden können, die sich in Zielsetzung, Lagebeurteilung und Mittelwahl voraussichtlich anzugleichen vermögen. Dieser Zweck wird mit der Strategie der Aufteilung des Luftverkehrsmarktes in verschiedene Teilmärkte<sup>35)</sup> und mit der Praxis der Gebiets- und der Streckenkonferenzen<sup>36)</sup> der IATA angestrebt.

Ein weiterer Vorteil der Strategie der Gebietsaufteilung ist darin zu sehen, daß bei kleineren Gruppen jedes Einzelmitglied einen höheren Anteil am Gesamtnutzen erhält als im Falle größerer Gruppen, wo sich der Beitrag des einzelnen nicht fühlbar auf den Nutzanteil bzw. die Belastung der anderen Mitglieder auswirkt<sup>37)</sup>.

<sup>34)</sup> Siehe auch *Arrows* »Unmöglichkeitstheorem«. Häufig ist es das Mitglied mit dem größten Interesse am Zustandekommen einer Vereinbarung und dem daraus abgeleiteten höheren Gesamtnutzen, der auch den entgangenen Nutzen anderer Mitglieder abdeckt.

<sup>35)</sup> Seit 1965 finden die Verkehrskonferenzen getrennt für Passage und für Fracht statt, obwohl sich die IATA vornehmlich aus Passagiercarriern, die Fracht nur als Nebenprodukt fliegen, zusammensetzt. Entsprechend wurden auch separate Frachtkomitees und Frachtausschüsse gebildet. Da die Verkehrskonferenzen im 2-Jahres-Rhythmus tagen, soll über die Ausschüsse eine größere Flexibilität in der Ratengestaltung erreicht werden: die Ausschüsse der verschiedenen Konferenzgebiete können auch außerhalb der Sitzungen der Verkehrskonferenzen je nach Marktlage Tarife auf einstimmiger Basis einführen. Die Konferenzkomitees wurden zur Entlastung der Verkehrskonferenzen, die sich vor allem mit tarifpolitischen Fragen befassen, gebildet (z.B. für die Frachtagaturpolitik das Cargo Agency Committee, für den Frachtabfertigungsdienst das Cargo Traffic Procedures Committee).

<sup>36)</sup> So wurden z.B. 1975 Tarifänderungen nach folgenden Gebieten beschlossen: innerhalb Nord-, Mittel- und Südamerikas, innerhalb Europas, zwischen Europa und Afrika, zwischen Europa und Nahost, innerhalb Fernost/Australien, Nordatlantik, Mittelatlantik, Südatlantik, Transpazifik, Europa–Fernost. Siehe: o. V., Keine Änderung der Ratenstruktur, in: DVZ v. 28. 6. 1975.

<sup>37)</sup> *Wittmann, W.*, Einführung in die Finanzwissenschaft, 2. Aufl., 1. Teil, Stuttgart 1975, S. 49.

## 3. Koalitionsbildung

Die Strategie der Koalitionsbildung bezweckt die Reduktion unterschiedlicher Interessen auf ein bilaterales Verhandlungsschema. Das setzt ebenfalls in weiten Bereichen eine Annäherung der Verhandlungspartner voraus. Von besonderer Bedeutung ist eine Annäherung aufgrund gleicher Beurteilung der Marktlage und etwa gleicher Einschätzung des Unternehmenspotentials. Im engeren Zusammenhang der Kartellpreisbildung innerhalb der IATA bedeutet diese Strategie die Herausbildung einer typischen Dyopolsituation unter den Kartellmitgliedern. In solchen Fällen stehen sich auf den Gebiets- und Streckenkonferenzen Luftverkehrsgesellschaften gegenüber, die als »Koalition A« bestrebt sein werden, den zur Diskussion stehenden Tarif zu senken, um in Anbetracht ihrer Überkapazitäten und hohen Fixkostenbelastung (ca. 60%) eine zusätzliche Nachfrage auf sich zu ziehen. Die opponierende »Koalition B« wird dagegen wegen ihrer aus verschiedenen Gründen nicht reduzierbaren höheren Kosten auch höhere Tarife fordern wollen. Damit liegt zunächst nur ein bilaterales Verhandlungsproblem vor. Die typische Dyopolsituation wird dadurch begründet, daß ferner die Luftverkehrsgesellschaften auf Teilmärkten operieren, die wie folgt gekennzeichnet sind: eine relativ hohe Präferenz der Nachfrager für das im allgemeinen homogene Gut »schnelle Raumüberwindung<sup>38)</sup> über längere Strecken«; mehr oder weniger geringe Preis- sowie Kreuzpreiselastizitäten<sup>39)</sup>; eine in gewissen Grenzen bewegliche Nachfrage. Um den Dyopolfall zu begründen, müssen darüber hinaus die Kartellmitglieder ihrerseits verschiedene andere Voraussetzungen erfüllen.

### 3.1 Angleichung der Kostenstrukturen

Das Dyopolmodell der Preistheorie<sup>40)</sup> verdeutlicht, daß bei Normalverhalten zweier Anbieter A und B (d.h. jeder will seinen Gewinn maximieren, kalkuliert aber die Reaktion der Gegenseite mit ein) es zu einem ausgedehnten Gleichgewichtsbereich kommen kann. Dieser Bereich ist dadurch gekennzeichnet, daß hier jede Preisänderung ohne Verabredung der Dyopolisten zu einer Verschlechterung der Gewinnsituation für dasjenige Unternehmen führt, das mit der Preisänderung beginnt. Senkt z.B. A seinen in diesem theoretischen Gleichgewichtsbereich gelegenen Ausgangspreis, so wird B, der die Situation wegen vorhandener Transparenz durchschaut, mit einer Preissenkung reagieren. Würde B nämlich seinen Preis nicht senken, wäre eine Absatzsteigerung des Unternehmens A zu erwarten, was wiederum den Gewinn von B durch verminderte Nachfrage nach seinen nunmehr relativ teuren Produkten schmälern würde. Um dies zu verhindern, wird B also ebenfalls seinen Preis senken, bis er wieder mit A gleichgezogen hat. Per Saldo hat sich nun die Gewinnlage von A gegenüber der Ausgangslage verschlechtert, ohne daß sich seine relative Position gegenüber B

<sup>38)</sup> Die Luftverkehrsleistung ist somit im Gegensatz zu vielen kartellierten Produkten der Konsumgüterindustrie hinsichtlich ihrer Qualität und Präferenzen relativ leicht abzugrenzen.

<sup>39)</sup> Die mangelnde Elastizität wird vor allem durch die Dringlichkeit des Transports begründet, die sich mit dem dominierenden Qualitätsmerkmal »Schnelligkeit« der Luftverkehrsleistung deckt. Damit scheidet schon definitionsgemäß der Urlaubsreiseverkehr, der vor allem von dem Bedarfsluftverkehr wahrgenommen wird, und der Verkehr auf kurzen z. T. auch mittleren Strecken, auf denen die Oberflächenverkehrsmittel tätig werden, aus. Im Nah- und Mittelstreckenverkehr wird die Konkurrenz von Kraftfahrzeug und Eisenbahn wirksam, da wegen der relativ kurzen Strecken, wegen des erforderlichen Umladeverkehrs und der geringen regionalen Netzbildungsfähigkeit des Luftverkehrs der Zeitvorsprung des Flugzeugs verringert wird. Vgl. ferner: *Kamer, F.*, Zur Marktforschung im Luftverkehr, Zürich 1968, S. 77, sowie *Björkman, B.*, Methods of research into the elasticity of demand for air transport, a.a.O., und *Dirlwanger, G.*, Die Preisdifferenzierung im internationalen Luftverkehr, a.a.O.

<sup>40)</sup> Vgl. *Krelle, W.*, Preistheorie, Tübingen–Zürich 1961, S. 247 ff. Ähnlich bereits *Chamley, P.*, L'Oligopole, Paris 1944, insbes. S. 62 Abb. 20. Siehe zu *Chamley* und *Krelle* auch *Eckel, D.*, Das Kartell – Ein Modell der Verhaltenskoordination, Berlin 1968, S. 222 ff.



verbessert hätte. Mithin hat A keine Veranlassung, als erster eine Preisänderung einzuleiten. Die Argumentation gilt analog für Preisänderungen von B. Im Gleichgewichtsgebiet kann also kein Unternehmen den Preis nach irgendeiner Richtung verändern, ohne seine Position gegenüber der bisherigen Lage zu verschlechtern. Wohl können aber Absprachen zwischen den beiden Dyopolisten mit dem Ziel der Gewinnverbesserung durch gemeinsame Tarifierhöhung getroffen werden. Auch hier wird die angestrebte Preiskombination im Gleichgewichtsbereich liegen. Erhöht z. B. Unternehmen B den Preis, so wird es dadurch zunächst schlechter gestellt (Nachfragerückgang), da bei Normalverhalten A das alte Preisniveau beibehalten würde. Ist jedoch die Preiserhöhung abgesprochen, erhöht A nun seinerseits den Preis, so daß sich beide besser stehen als in der Ausgangslage. Sind über die Absprache hinaus gegenseitige Kompensationszahlungen zur Bildung einer Koalition vereinbart, dann kann sogar ein größtmöglicher Gesamtgewinn erzielt werden. Die Notwendigkeit von Kompensationszahlungen folgt dabei aus der Struktur des Gleichgewichtsbereiches an seinem äußeren Rande, wo ein Unternehmen stets gewinnt, das andere dagegen verlieren muß; die Besonderheit liegt jedoch darin, daß der Gewinnzuwachs des begünstigten Unternehmens immer noch größer als die Gewinneinbuße des benachteiligten ist. Der begünstigte Dyopolist kann daher den anderen aus seinem Gewinn für dessen Verlust entschädigen und trotzdem noch einen Gewinnzuwachs realisieren.

Von Bedeutung für das beschriebene Verhalten der Dyopolisten ist demnach die Struktur des Gleichgewichtsbereiches. Dieser wird im wesentlichen festgesetzt durch die Lage der Kostenkurven. Je weniger unterschiedlich nämlich die Kostenstrukturen der Dyopolisten sind, desto enger liegen die Cournot'schen Punkte beieinander<sup>41)</sup>, und desto geringer ist der Anreiz für ein Unternehmen, aus dem Gleichgewichtsbereich ausbrechen zu wollen. Falls der Gesamtgewinn des Kartells maximiert werden soll, bedeuten unterschiedliche Kostenlagen der Kartellmitglieder immer auch, daß die Gesamtleistung ungleichmäßig auf die Unternehmen verteilt werden müßte; das aber würde unterschiedliche Kapazitätsauslastungen mit sich bringen und damit die Konfliktwahrscheinlichkeit<sup>42)</sup> zwischen den Kartellmitgliedern vergrößern. Annähernd gleiche Kostenstrukturen senken ferner die Höhe der gegenseitigen Kompensationszahlungen, die bei einer Koalitionsbildung bei den einzelnen Kartellmitgliedern anfallen<sup>43)</sup>. Die IATA wird demnach ein Interesse an möglichst gleichen Kostenstrukturen ihrer Mitglieder haben. In diesem Zusammenhang jedoch wird sie allenfalls über ihre Ausschüsse beratend tätig sein können, um die Wirtschaftlichkeit ihrer Mitgliedsgesellschaften ganz allgemein zu fördern und das technische sowie organisatorische Wissen zu nivellieren.

### 3.2 Verzicht auf Gewinnmaximierung

Die Maximierung des Gruppengewinns wird im IATA-Kartell in der Regel nicht möglich sein, da Preiserhöhungen sehr schnell an eine obere Kartellpreisgrenze stoßen. Falls nämlich

- <sup>41)</sup> Der Lösungspunkt größtmöglichen Gewinns liegt beim Kollektivmonopol dort, wo bei gegebenen Kostenfunktionen diejenige Menge bzw. derjenige Preis geboten wird, die (der) einen Grenzerlös bringt, der gleich den Grenzkosten bei dieser Menge ist (Cournot'sches Theorem). Hierzu siehe auch Schneider, E., Einführung in die Wirtschaftstheorie, 11. Aufl., Tübingen 1967, S. 136 ff. sowie Krelle, W., Preistheorie, a.a.O., S. 197 ff.
- <sup>42)</sup> Die Konfliktwahrscheinlichkeit setzt die erwartete Preisänderung in Beziehung zu den Kosten des Kampfes. Die Kosten werden definiert als entgangener Gewinn ohne die Kartellabsprache, aber unter Berücksichtigung der zusätzlichen Kosten für Belohnung und Strafe gegenüber den Kartellmitgliedern und den Außenseitern. Im übrigen ist das Risiko eines ruinösen Wettbewerbs um so höher zu veranschlagen, je mehr einzelne Gesellschaften von der staatlichen Finanzmasse gedeckt werden.
- <sup>43)</sup> In Kemenys Theorie des n-Personen-Nullsummenspiels soll die Gewinnkoalition zustande kommen, in der der größte Gewinnausfall minimal ist (Minimax).

eine vorgeschlagene Tarifierhöhung mit einem fühlbaren Nachfragerückgang für ein Einzelunternehmen verbunden ist, bedeutet das geringere Chancen der Kostendegression.

Dadurch wird für das betroffene Unternehmen der Vorteil steigender Tarife zumindest teilweise wieder aufgehoben. Bei einer solchen Konstellation sind insbesondere die rentablen Betriebe des Weltluftverkehrs aus Absatzgründen an einer geringeren Preiserhöhung interessiert als die weniger rentabel produzierenden Betriebe. Sie bestimmen daher die obere Grenze, bis zu der der Kartellpreis steigen kann, ohne daß es zum Bruch des Kartells kommt.

Die effizienteren Luftverkehrsgesellschaften werden aber noch aus einem anderen Grunde auf eine Ermäßigung der oberen Kartellpreisgrenze<sup>44)</sup> drängen. Sie wollen den Marktzugang der Außenseiter erschweren<sup>45)</sup>. Da nämlich wegen der Absprache der Kartellpreis über dem Preis bei Nicht-Kartellierung liegt, wird das Wirken von Außenseitern, also von Charterfluggesellschaften und konkurrierenden Bodenverkehrsmitteln, besonders stark angeregt. Außenseiter sind dann oft in der Lage, sich im »Kartellschatten« umfangreiche Aufträge zu sichern und damit eine bessere Kapazitätsauslastung sowie höhere Erlöse und Gewinne als die Kartellmitglieder zu erzielen<sup>46)</sup>. Sobald nur eines der Kartellmitglieder den Eindruck hat, daß es außerhalb des Kartells bessere Entwicklungsmöglichkeiten hat und dieselben Chancen wie der Außenseiter gewinnt, wird es das Kartell verlassen, womit das Kartell in der Regel zusammenbricht. So kann man davon ausgehen, daß Außenseiter generell das Kartellpreisniveau drücken. Bei Tarifierhöhung sind also auch hier besonders die weniger rentabel arbeitenden Gesellschaften dem Verhandlungsdruck der technisch hochwertig ausgerüsteten und größeren Gesellschaften ausgesetzt, die an ermäßigten Kartellpreisen interessiert sind.

Diese Konstellation führt dazu, daß die IATA in aller Regel nicht den maximal möglichen Gewinn anstrebt, sondern mit der Tarifierung lediglich bezweckt, daß der Gewinn der einzelnen Kartellmitglieder nicht unter eine »befriedigende« Rate sinkt. Mit anderen Worten: Es soll nur einem möglicherweise andauernden Ertragsverfall entgegengewirkt werden. Dabei gilt die Gewinnlage immer dann als befriedigend, wenn sie die vor der Kartellierung bestehende Gewinnrate der einzelnen Mitglieder übertrifft und diese neue Höhe für längere Zeit sichert. Demnach spielt nicht nur die Höhe des Gewinns, sondern auch die Frage der Sicherheit, die erzielte Gewinnrate halten zu können, eine wesentliche Rolle als Determinante der Kartelldauer. Die Strategie der Gewinnerzielung ist im IATA-Kartell also zunächst auf die Besserstellung jeder Einzelfirma durch das Kartell ausgerichtet.

<sup>44)</sup> Zu den Interessengegensätzen im Kartell schreibt Kestner, »daß gerade die leistungsfähigsten Werke den Kartellen die größten Schwierigkeiten bereiten«, da die relativ kostengünstig produzierenden kleineren oder mittleren Werke nur die »tatsächlich stattgehabte Produktion« kartellieren wollen, während die großen leistungsfähigen Werke »von der durch ihre technischen Einrichtungen und ihre Absatzorganisation gewährleisteten Entwicklungsfähigkeit« ausgehen möchten. Vgl. Kestner, F., Der Organisationszwang. Eine Untersuchung über die Kämpfe zwischen den Kartellen und Außenseitern, 1. Aufl., Berlin 1912, S. 18 ff. Oder: Im Kartell führt ein Preiseffekt tendenziell zur Gewinnsteigerung im Vergleich zur Konkurrenzsituation. Umgekehrt bewirkt der Mengeneffekt tendenziell Gewinnschmälerung. Wenn der Mengeneffekt den Preiseffekt gerade kompensiert (Grenzpreis), hört das Interesse des betroffenen Kartellanten an einer Kollusion auf. Der Kartellant mit dem niedrigsten »Grenzpreis« bestimmt dann die obere Grenze der Kollektivmonopolpreisbildung. Vgl. Ellmers, G., Produktionslenkung und Preisbildung in der Marktform des Kollektivmonopols, in: Zeitschrift für Nationalökonomie, Bd. 10 (1941/43), S. 62 ff., insbes. S. 84.

<sup>45)</sup> Wenn der Preis des Kollektivmonopols unter dem maximalen Gewinnpreis liegt, verringert sich die Wahrscheinlichkeit, daß angesichts einer relativ hohen Gewinnmarge neue Produzenten auf den Markt drängen. So: Fellner, W., Competition Among the Few (Reprint), New York 1965.

<sup>46)</sup> Hält sich der Außenseiter mit seiner Preisstellung nahe unter der Preisstellung des Verbandes, so kann er durch einen etwas größeren Umsatz den etwas höheren Gewinn an einzelnen Stück, den die Verbandmitglieder erhalten, wieder einbringen. Vgl. Rothschild, E., Kartelle, Gewerkschaften und Genossenschaften nach ihrem inneren Zusammenhang im Wirtschaftsleben. Versuch einer theoretischen Grundlegung der Koalitionsbewegung, Berlin 1912, S. 99 f., zitiert bei Enke, H., Kartelltheorie, Tübingen 1972, S. 171.



Ein insgesamt höherer Gruppengewinn könnte erzielt werden, wenn kartellinterne Gewinntransaktionen möglich wären. Ein Gewinnausgleich in Form gegenseitiger Kompensationszahlungen ist in den IATA-Statuten jedoch nicht vorgesehen. Allenfalls sind bilaterale Pool-Abkommen auf freiwilliger Basis zwischen interessierten Luftverkehrsgesellschaften zulässig, wengleich hierdurch bestimmten Diskriminierungspraktiken Vorschub geleistet wird (siehe oben), die bei multilateralen Pool-Abkommen nicht zu erwarten wären.

### 3.3 Weitgehender Verzicht auf produktferne Mischkalkulation

Dem Kartellziel, annähernd gleiche Ausgangsbedingungen für die Kartellmitglieder zu schaffen, entspricht es, wenn über interne Verrechnungspreise finanzierte Verdrängungsstrategien verhindert werden. Das Mehrproduktunternehmen könnte z. B. mit Hilfe einer Mischkalkulation seine Kosten so verteilen, daß ein bestimmtes Produkt für längere Zeit den Gewinn für die Verluste eines anderen Produktes einbringt, so daß auf dem Markt des nunmehr mit Verlust abgesetzten Gutes die Konkurrenz sicher ausgeschaltet werden kann. Vergleichbar mit dem Mehrproduktunternehmen sind vertikale Konzerne. Sie können durch unternehmensinterne Verrechnungspreise, durch Gewinn und Verlustausgleiche, durch Kostenübernahme usw. die Kosten eines Produktionszweiges auf andere Produkte überwälzen. Das Bestreben verschiedener Luftverkehrsgesellschaften, z. B. eigene Hotelketten zu errichten, wird deshalb auch unter dem Gesichtspunkt zu sehen sein, durch Angliederung eines verbundenen Leistungsbereiches die Gewinn- und damit Verhandlungsbasis des Unternehmens bei Tarifabsprachen zu verbessern. Der Charterverkehr der IATA-Gesellschaften wird aus der gleichen Sicht als Zusatzgeschäft betrieben. Im großen und ganzen sind die Luftverkehrsgesellschaften jedoch Einproduktunternehmen. Bei ihnen ist die Bereitschaft zu Marktvereinbarungen in der Regel größer als bei Mehrproduktunternehmen. Dennoch sind durch die Bestrebungen der Gesellschaften, sich verbundene Leistungsbereiche anzugliedern, dem Wirken der IATA weitere Grenzen gesetzt worden.

### 3.4 Gleichschritt bei Erneuerungsinvestitionen

Investitionsabsprachen sind für die Stabilität von Kartellen nicht ohne Bedeutung. Sie verhindern in der Regel, daß sich langfristig unterschiedliche Kostenstrukturen bei den Kartellmitgliedern herausbilden. Gerade der technische Fortschritt wirkt in Richtung auf niedrigere Durchschnittskosten und damit einen größeren zukünftigen Preissenkungsspielraum<sup>47)</sup>. In solchen Situationen kommt es dann regelmäßig zu einem kollusiven Verhalten. Führt z. B. die Fluggesellschaft A einseitig den technischen Fortschritt ein, wird sich die Gesellschaft B dieser Maßnahme anschließen, da sie sonst befürchten müßte, durch eine langfristig angelegte Tarifsenkung des konkurrierenden Unternehmens aus dem Markte verdrängt zu werden. Mit der Möglichkeit der überraschenden Einführung technischer Neuerungen durch einzelne Luftverkehrsgesellschaften ist stets zu rechnen, da Vereinbarungen über Investitionsbeschränkungen bzw. Beschränkungen von Forschung und Anwendung des technischen Fortschritts in den IATA-Statuten nicht vorgesehen sind. Da die tatsächlich getätigten Investitionen in der Regel eine Kombination von technischem Fortschritt und reiner Kapazitätserweiterung sind, wirken sie also einmal auf eine Preisunterbietung bei verbesserter

<sup>47)</sup> So hat z. B. die PAN AM Ende 1974, zwei Jahre nach der Lufthansa, »Jumbofrachtdienste« eingerichtet, da die Boeing 747-Frachter oder Kombi-Frachter nicht nur eine tonnagemäßig höhere Beförderungsleistung erbringen, sondern im Vergleich zu den B 707-Frachtern mit prozentual niedrigeren Betriebskosten pro Tonnenmeile fliegen. Siehe: o. V., Allein die Realitäten zählen, in: DVZ vom 20. März 1975.

Kostensituation hin und bezwecken andererseits eine verbesserte Position der investierenden Gesellschaft bei möglichen neuen Verhandlungen über eine Erneuerung des Kartells bzw. über inoffizielle Quotenrevidierung auf Grund erhöhter Produktionskapazitäten. Unter dem primären Ziel der Verbesserung der Verhandlungsposition im Kartell sind die direkt aus der Investition erzielten zusätzlichen Erträge dann oftmals nur von sekundärem Interesse. Im Vordergrund stehen vielmehr die erwarteten Nettoerträge, die dadurch entstehen, daß die einzelne Luftverkehrsgesellschaft bei zukünftigen Tarifverhandlungen nun eine stärkere Ausgangsposition erzielt und eine bessere Ausnutzung ihrer Anlagen durchsetzen kann. In Extremfällen kann sogar unterstellt werden, daß nach Erreichen dieses Ziels die ausschließliche für diesen strategischen Zweck erweiterten Kapazitäten wieder stillgelegt bzw. in einem anderen, nicht kartellierten Sektor der Gesellschaft (z. B. Charterverkehr) eingesetzt werden. Ein Kartellmitglied wird diesen Schritt allerdings nur dann wagen, wenn es neue Kartellverhandlungen erwartet oder damit rechnet, daß die übrigen Mitglieder schließlich doch alle der beabsichtigten neuen Tarif- und Quotenregelung zustimmen, nur um das Kartell vor dem Auseinanderbrechen zu bewahren.

Die Innovation des Düsenflugzeuges, das zunächst nur von einigen wenigen Luftverkehrsgesellschaften eingeführt wurde und das hier erhebliche Veränderungen der Kosten- und Ertragsstruktur bewirkte, hatte mehrfach eine Gefährdung der Kartellvereinbarungen zur Folge. Die konkurrierenden Gesellschaften waren nämlich gezwungen, ohne Rücksicht auf Amortisation der im Dienst befindlichen Propellermaschinen in relativ kurzer Zeit die neuen Flugzeugtypen (Ende der 50er Jahre die B 707 bzw. DC 8) ebenfalls in Dienst zu stellen, um die Verdrängungsstrategie der innovierenden Gesellschaften zu blockieren. Eine ähnliche Entwicklung zeichnet sich bei der Anschaffung von Großraumgerät ab, das auch von den kleineren Fluggesellschaften gekauft wird, obwohl z. B. »eine B 747 mit den erforderlichen Bodenanlagen und Ersatzteilpositionen einen Investitionsbedarf von 100 Mill. DM darstellt – mehr als eine mittlere Industrieinvestition«<sup>48)</sup>. Obwohl und gerade weil hinsichtlich der Kapazitätspolitik im IATA-Kartell keine ausdrücklichen Absprachen bestehen, zeigt also die Erfahrung, daß bedeutende Erneuerungsinvestitionen einzelner Gesellschaften mit einem gleichgerichteten Investitionsverhalten der übrigen Kartellmitglieder beantwortet werden.

In der IATA existiert also bezüglich des Kapazitätsausbaus und des technischen Fortschritts kein institutionalisiertes Gleichgewicht. Andererseits ist doch eine kartellwirksame »Investitionsführerschaft« gegeben, die für den relativen status quo innerhalb des Kartells sorgt.

## IV. Strategien der Spannungsbewältigung

Die Abstimmung der individuellen Zielsetzungen und Aktionsparameter der Luftverkehrsgesellschaften ist mit dem steten Wandel der technisch-ökonomischen Grundlagen immer wieder gefährdet. Die Spaltung der ursprünglichen Interessenparallelität der Kartellmitglieder durch die Eigendynamik der Marktentwicklung und durch den technischen Fortschritt gefährdet die Stabilität des Kartells. Aus den Spannungen zwischen den Kartellmitgliedern ergeben sich heftige Kämpfe im Innern, die oft die gleiche Intensität aufweisen wie die am Markt ohne Kartellbindung geführten Auseinandersetzungen.

<sup>48)</sup> Aberle, G., Expansionsgrenzen . . . , a.a.O., S. 559.



Das Kartell ist unter dem Druck dieser auseinanderstrebenden Tendenzen nur dann funktionsfähig, wenn trotz allem eine gemeinsame Willensbildung und Handlung durchgesetzt werden kann. Die im allgemeinen vom Rechtssystem zur Verfügung gestellten Rechtsnormen reichen für die Ziele des Kartells häufig nicht aus. Jedes Kartellmitglied ist zwar darauf bedacht, daß die anderen Kartellmitglieder die Kartellvereinbarung halten, aber sein eigenes Interesse geht dahin, die Vereinbarungen zu seinen Gunsten zu durchbrechen oder zu umgehen – soweit die Kartellvorschriften Lücken hierfür lassen oder ein Verstoß nicht bemerkt wird. Im Vordergrund steht dabei das Ziel, eine Vollaustattung der eigenen Anlagen zu erreichen oder durch Kapazitätsexpansion des Betriebes den eigenen Marktanteil zu vergrößern. Je mehr also ein Kartell in der Lage ist, eine straffe innere Organisation aufzubauen, um Verstöße gegen den Kartellgedanken wirksam zu verhindern, desto stabiler wird das Kartell sein. Dabei ist vor allem wichtig, welche rechtlichen und machtpolitischen Wege gegeben sind, auseinanderstrebende Verhaltensweisen im Interesse einheitlichen Handelns konvergierend zu gestalten.

### 1. Schiedsgerichtsbarkeit

Um die bessere Durchsetzung eines inneren Organisationszwanges<sup>49)</sup> zu erreichen, als es die üblichen, langwierigen Wege des bürgerlichen Rechts und des Prozeßrechts ermöglichen, kann eine Verbandsschiedsgerichtsbarkeit geschaffen werden, sofern das geltende Rechtssystem die Möglichkeit dazu bietet. So werden bei Abschluß von Kartellvereinbarungen ordentliche Gerichte gerne von der Entscheidungsgewalt in Streitfragen und in Fragen der Durchsetzung von Kartellbeschlüssen ausgeschlossen, da die Kartellmitglieder oft die Publizität des ordentlichen Gerichtsverfahrens scheuen<sup>50)</sup>, das Gerichtsverfahren zu lange dauert und die Verfahren des Zivilprozeßrechts zu umständlich sind. Das Verbandsschiedsgericht kann sich aus den Kartellmitgliedern selber oder aus Persönlichkeiten zusammensetzen, die mit Branchenkenntnissen versehen schnell und unbürokratisch im Interesse der beabsichtigten inneren Spannungsbewältigung tätig werden. Die »Breaches Commission« der IATA<sup>51)</sup> kann als ein solches Verbandsschiedsgericht bezeichnet werden, das über kartellinterne Verstöße gegen die IATA-Bestimmungen befindet.

### 2. Verbandsstrafen

Die Instabilität von Kartellen zeigt sich u.a. in der Unsicherheit über die Vertragstreue der Kartellmitglieder<sup>52)</sup>. Zur Überwachung der Einhaltung der Kartellabsprache sind daher Vertragsstrafen angezeigt. Die IATA hat deshalb mit den Fluggesellschaften Vertragsstrafen vereinbart, die fällig werden, wenn eine von ihnen gegen die Kartellabsprache verstößt. Zu diesem Zwecke führt das »IATA Compliance Office« eine laufende Kontrolle der einzelnen Mitglieder durch<sup>53)</sup>. Sämtliche Übertretungen der IATA-Bestimmungen, die durch Einblick in die Geschäftsbücher und Belege der Mitglieder<sup>54)</sup> aufgedeckt werden, sind durch Strafen

<sup>49)</sup> Kestner spricht vom »internen Kartellzwang«, vgl. Kestner, F., Der Organisationszwang . . ., a.a.O., S. VIII f.

<sup>50)</sup> Kartelle sind selbst dann ökonomisch existent, wenn sie sich außerhalb der Rechtsordnung bewegen.

<sup>51)</sup> IATA, Provisions for the regulations . . ., No. XII, 2 a.

<sup>52)</sup> Wessels, Th., Bemerkungen zur Theorie der Kartellpreise, in: Schmollers Jahrbuch für Gesetzgebung, Verwaltung und Volkswirtschaft im Deutschen Reiche, Band 59 (1935), S. 553 ff.

<sup>53)</sup> IATA, Provisions for the regulations . . ., No. XII, 2 a.

<sup>54)</sup> IATA, Provisions for the regulations . . ., No. XII, 6.

zu ahnden (Geldstrafen, Bekanntgabe des Verstoßes, Erteilung einer Rüge, Ausschluß)<sup>55)</sup>. Aber auch freiwillige Zusatzvereinbarungen werden auf diese Weise abgesichert; so darf z. B. die IATA-Verrechnungsstelle über säumige Schuldner Geldstrafen verhängen<sup>56)</sup>.

Allerdings sind der Wirksamkeit von Strafen auch Grenzen gesetzt, da im Falle zu hoch angesetzter Strafen das betroffene Kartellmitglied aus der IATA austreten könnte. Das wiederum ist nicht erwünscht, da das Kartell möglichst umfassend sein soll und da, sofern größere Luftverkehrsgesellschaften betroffen sind, diese auch die wichtigsten Beitragszahler der Organisation sind, deren Ausschluß man sich nicht wünschen kann. Im übrigen bedeutet jeder nicht geahndete Verstoß gegen den Kartellvertrag eine Schwächung des Kartells, da andere Kartellmitglieder hierdurch zum gleichen Verstoß angehalten werden. Die Einrichtung der Gebiets- und Streckenkonferenzen ist in diesem Zusammenhang als Mittel des inneren Organisationszwanges anzusehen. Sie reduziert nämlich die Anzahl der unmittelbar betroffenen Verhandlungspartner. In einem kleineren Kreis von Kartellmitgliedern aber kann das individuelle Verhalten stets von jedem Kartellmitglied auch ohne größeren administrativen Aufwand überblickt werden, während bei einem größeren Kreis Verstöße gegen den Vertrag vorkommen können, ohne daß diese sofort erfaßbar wären. Somit wird in der IATA auch der Möglichkeit gegenseitiger Überwachung der Kartellmitglieder Rechnung getragen.

### 3. Schutz gegenüber dem Kartellorgan

Unbilligkeiten der Kartellorgane sind häufig ein Grund für den Austritt von Mitgliedern aus dem Kartellverband. Hier kommt es also darauf an, mögliche Diskriminierungspraktiken der Verbandsorgane durch eine institutionalisierte Regelung zu unterbinden.

In der IATA ahndet das Verbandsschiedsgericht nicht nur Verstöße der Kartellmitglieder gegen die Preis- und Konditionenvereinbarungen, sondern schützt gleichermaßen die Kartellmitglieder vor Übergriffen der Organisation. So ist z. B. unzulässig, daß der »unbequeme« Einzelantrag eines Kartellmitglieds nicht zur Weiterverhandlung in die zuständigen Gremien weitergeleitet wird. Darüber hinaus verhindert die Einstimmigkeitsregel, daß die leitenden Kartellorgane einen einseitigen Machteinfluß auf das einzelne Mitglied ausüben, oder daß umgekehrt aufgrund einseitigen äußeren Drucks der Charakter der IATA als Organisation mit abgestimmten Zielen gegen den Willen einzelner Mitglieder geändert wird.

### 4. Internes Belohnungssystem

#### 4.1 Gewinnverteilung

Es ist eine Erfahrungstatsache, daß im allgemeinen die übergeordneten Ziele einer Gesamtorganisation eine geringere Motivationskraft für die einzelnen Mitglieder der Organisation besitzen als individuell motivierte Ziele. Um das interne Belohnungssystem einer Gruppe (z. B. Gruppenmehrgewinn des Kartells) funktionsfähig zu machen, bilden deshalb größere Organisationen zur Erfüllung ihrer Aufgaben bevorzugt Untergruppen mit spezifischen Unterzielen. Insofern ist es nur konsequent, wenn im Interesse der inneren Stabilität die

<sup>55)</sup> Z. B. ahndete die IATA mit relativ hohen Vertragsstrafen alle Fälle, in denen Teilcharter im Nur-Frachtverkehr auf nicht voll ausgelasteten Liniendiensten geflogen wurde. 1975 wurden 19 IATA-Gesellschaften von einem amerikanischen Bundesdistriktrichter zu je 35.000 US Dollar verurteilt wegen unzulässiger Rabattgewährung im Nordatlantikverkehr.

<sup>56)</sup> IATA Clearing House Regulations No. 16.



IATA den Weltluftverkehr in regionale Teilmärkte mit einer entsprechend reduzierten Anzahl von Kartellmitgliedern aufteilt.

Eine möglichst geringe Anzahl von Kartellanten je Konferenzgebiet ist insbesondere aus der Sicht der Funktionsfähigkeit eines gemeinsamen Ertragspools von Vorteil. Bei vollständiger Poolung würde nämlich der auf das einzelne Kartellmitglied entfallende theoretische Gewinnanteil um so geringer ausfallen, je größer die Gruppe der Kartellanten ist. Der ohnehin geringe Anreiz zur Aufgabe der verschiedenen Individualinteressen würde unter diesen Bedingungen das Kartell nur noch stärker gefährden<sup>57</sup>). Deshalb liegt es im Interesse einer multilateralen Pool-Bildung<sup>58</sup>), wenn der Gruppenmehrgewinn durch Gebietsaufteilung auf eine möglichst geringe Zahl von Kartellmitgliedern verteilt werden kann. Ähnliche Überlegungen gelten für den Fall erforderlicher Kompensationszahlungen im Rahmen einer Koalitionsbildung.

#### 4.2 Beratung

Zum internen Belohnungssystem gehört auch die Inanspruchnahme von Sonderleistungen der IATA durch die Kartellmitglieder. Hierbei handelt es sich vor allem um die Beratung der Luftverkehrsgesellschaften in technischen, wirtschaftlichen und rechtlichen Fragen des Weltluftverkehrs. Für diesen Zweck hat das IATA-Büro Ausschüsse errichtet, die die Kartellmitglieder informieren und zukünftige Entwicklungen sowie mögliche Konfliktpunkte aufzeigen<sup>59</sup>).

#### 4.3 Gebietsabsprache

Die Praxis der unterschiedlichen Tarifierung nach Strecken kommt einer Gebietsabsprache der IATA-Gesellschaften gleich. Für die betroffenen Kartellmitglieder bedeutet diese Strategie eine stärkere Bindung an das Kartell, da nunmehr im Schutze des Kartells eine Leistungsbeschränkung und Erlösverbesserung möglich wird. Da die Gesamtleistung des Gebietskartells in der Regel geringer ist als vor der Kartellierung, funktioniert diese Strategie doch nur solange, wie das einzelne Unternehmen sich einen insgesamt höheren Gewinn verspricht, als ohne Kartellbildung auf Grund ausgenutzter Kostendegression hätte erwirtschaftet werden können.

#### 4.4 Rationalisierung

In Aussicht gestellte Rationalisierungserfolge begründen ebenfalls ein kollusives Verhalten. Zweck von Rationalisierungskartellen sind z.B. Absprachen mit dem Ziel, durch Spezialisierung der Produktion und/oder Nutzung gemeinsamer Anlagen eine betriebliche Rationalisierung der Kartellmitglieder zu fördern. Solche Absprachen werden sowohl zwischen ein-

<sup>57</sup>) Levy, H., Monopole, Kartelle und Trusts in ihren Beziehungen zur Organisation der kapitalistischen Industrie, Jena 1909, S. 282, zit. bei Ott, A. E., Zur dynamischen Theorie der Marktformen, in: Jahrbücher für Nationalökonomie und Statistik, Bd. 167 (1955), S. 5.

<sup>58</sup>) Poolabkommen stellen in der Regel bilaterale Vereinbarungen über einen Gewinn- und Verlustausgleich der am Kartell beteiligten Unternehmen dar. Nach einem ausgehandelten Schlüssel erfolgt eine Verteilung der zentral erfaßten Gewinne oder Verluste. Poolabkommen im Luftverkehr kommen vor allem vor im Zubringerdienst der Kurz- und Mittelstrecken sowie bei gemeinsamen Vertretungen. Die IATA selber hat keinen Einfluß auf die Bildung von Poolabkommen. Siehe: Berendt, G., a.a.O., S. 140. Poolabsprachen, wie sie z. B. zwischen Europa und Südamerika oder Südafrika auf bilateraler Basis teilweise schon zustande gekommen sind, konnten bislang im Nordatlantikverkehr aufgrund der Widerstände der USA nicht getroffen werden. Siehe: o. V., Linienluftfahrt flog voll in die roten Zahlen, in: Handelsblatt vom 28. 9. 1975.

<sup>59</sup>) IATA, Rules and regulations for the Standing Committees No. I, II, Seabrooke, Air Law, London 1964, S. 216.

zelnen Kartellmitgliedern der IATA als auch auf multilateraler Basis getroffen. Genannt sei in diesem Zusammenhang vor allem die Zusammenarbeit zwischen den Fluggesellschaften auf technischem und organisatorischem Gebiet: Vereinbarungen über Stationskosten auf den Flughäfen; Zusammenarbeit in der Materialplanung, in der Wartung und Betreuung der Maschinen; gemeinsame Abfertigung von Passagieren, Gepäck und Fracht; eigenes Fernschreibnetz der IATA mit elektronischer Auswertung; Standardisierung der Transportdokumente und ihre internationale Austauschbarkeit; gemeinsames Tarifhandbuch; zentrales Abrechnungssystem (Ausgleich mehrseitiger Forderungen und Schulden) in Form des »IATA-Clearing House« bei einer mehrere Liniengesellschaften berührenden Transportleistung; Koordinierung der Einzelflugpläne der Mitglieder auf den Flugplankonferenzen; Lösung von Versicherungsproblemen; Zulassung von Verbandsagenturen<sup>60</sup>).

#### Exkurs: Währungspolitische Absicherung des Tarifsystems

Die Bemühungen der IATA, insbesondere des Komitees für finanzielle Angelegenheiten, alle mit dem gegenseitigen Verrechnungsverfahren verbundenen Währungsprobleme zu lösen, stellen eine weitere Maßnahme dar, die die Attraktivität des IATA-Kartells für die Mitgliedsgesellschaften verbessern soll. Um die Abwicklung des internationalen Linienluftverkehrs reibungsloser zu gestalten, hat die IATA ein Clearing-System errichtet, das darauf abzielt, mit nur einem Flugticket gleichzeitig mehrere Flugstrecken mit verschiedenen Fluggesellschaften am gleichen Schalter buchen zu können. Diese Aufträge werden in der Regel über die ca. 23000 von der IATA weltweit konzessionierten Verkaufsstellen entgegengenommen. Seit der Umstellung der Währungsrelationen auf flexible Wechselkurse haben sich jedoch besondere Verrechnungsprobleme eingestellt, die dazu führten, daß die starre IATA-Tarifbasis »Dollar« oder »Pfund Sterling« nunmehr im Widerspruch zum Tageskurs der Banken stand. Dadurch konnte es vorteilhafter sein, das Ticket im Weichwährungsland einzukaufen, auf die Beförderung einer Teilstrecke – nämlich der zwischen Weichwährungs- und Hartwährungsland – zu verzichten und den Währungsgewinn aus der Ticketmanipulation mitzunehmen<sup>61</sup>). Die gleiche Unbeweglichkeit in der Währungsfrage führte bei den Liniencarriern zu Versicherungsproblemen, da im Versicherungsfall lt. Beförderungsbestimmungen der Schaden nicht zum starren IATA-Umrechnungskurs, sondern zum Tageskurs der Banken erstattet wurde<sup>62</sup>). Um wieder zu einem realistischen Verhältnis der Währungen und Tarife zueinander zu kommen, hat deshalb die IATA beschlossen, ab 1976 die Basiswährungen »US-Dollar« und »Pfund Sterling« durch eine neue, auf die Sonderziehungsrechte des Internationalen Währungsfonds bezogene Verrechnungseinheit zu ersetzen. Offensichtlich ergeben sich aus dieser Regelung jedoch Folgeprobleme, die nicht ausreichend bedacht wurden. Denn die Umstellung auf das Sonderziehungsrecht wird dazu führen, daß die in Landeswährung ausgedrückten Tarife sich entgegengesetzt zum Außenwert der jeweiligen Währungen verändern werden. Das bedeutet, daß beispielsweise bei einer Abwertung des britischen Pfundes oder einer entsprechenden Wechselkursveränderung nunmehr die Flugpreise, die von der nationalen Fluggesellschaft verlangt werden, erhöht werden müßten. Welche Be-

<sup>60</sup>) Die im kaufmännischen Bereich angestrebte Rationalisierung durch Standardisierung wird vor allem gefördert durch den Finanzausschuß und den Verkehrsausschuß der IATA. Vgl. IATA, Rules and regulations . . . , a.a.O., S. 216; IATA, Facts about IATA. IATA Clearing House Regulations No. 1 und 10–14. Mit der Verrechnung verbundene Vorteile sind z. B. Einsparungen beim Währungsumtausch, Ausgleich von Kursschwankungen, erleichterte Saldenkontrolle, Begrenzung von Zahlungsverzögerungen.

<sup>61</sup>) o. V., Billige Flugscheine aus der Schweiz, in: FAZ vom 15. 7. 1975.

<sup>62</sup>) Siehe: Handelsblatt vom 6. 10. 1975.



deutung das für die zukünftige Entwicklung der nationalen Luftverkehrsgesellschaft hat, läßt sich vor dem Hintergrund der Tatsache demonstrieren, daß die Tarife bereits relativ hoch liegen und somit bei einer weiteren Heraufsetzung des nationalen Flugpreises die inländische Nachfrage nach Luftverkehrsleistungen weiter eingeschränkt wird. Auf der anderen Seite entfällt zwar für den ausländischen Nachfrager der Anreiz, das Flugticket im betroffenen Weichwährungsland einzukaufen, da der Wechselkursvorteil nicht mehr gegeben ist. Das aber bedeutet wiederum, daß der nationale Luftverkehr als ein Sektor der Volkswirtschaft aus der Verantwortung für den Ausgleich der Zahlungsbilanz herausgenommen wird: Die Anpassungslast ist dann verstärkt von den übrigen Bereichen der Volkswirtschaft zu tragen.

An diesem Beispiel zeigt sich im übrigen besonders deutlich, nicht nur wie weltweit die Koordinierungsaufgabe der IATA ist, sondern vor allem wie negativ sich kleine Räume mit divergierenden Wirtschafts- und Währungsproblemen (z.B. einzelne Länder in Europa) im Vergleich zu größeren Räumen mit einheitlicher Volkswirtschaft (z.B. die USA) auf die Stabilität eines weltweiten Kartells auswirken. Die oben beschriebene Ticketmanipulation wäre in einem einheitlichen Währungsgebiet wie die USA nicht möglich, im Gegensatz zu Europa, wo ein räumlich enges Nebeneinander von Hart- und Weichwährungsländern gegeben ist. Die Problematik zeigt auch, daß, solange sich in Europa keine relativ enge Bandbreite für Wechselkursvariationen durchsetzen läßt, eine Poolbildung der beteiligten Fluggesellschaften zu einer angemessenen Lösung der anstehenden Probleme führen könnte.

#### 4.5 Kontingentierung

Abreden, die den einzelnen Kartellmitgliedern bestimmte mengenmäßige Quoten vom Gesamtumsatz des Kartells oder von einem normierten Absatz zuweisen, um durch Leistungsbeschränkung den Umsatzgewinn zu erhöhen (Kontingentierungskartell<sup>63</sup>), gelangen meist nur dann zur Wirksamkeit, wenn die Gesamtleistung vollständig erfaßt und überwacht werden kann und wenn keine nichtkartellgebundenen Substitutionsprodukte mit hoher *Trif-finscher* Kreuzpreiselastizität vorhanden sind. Sobald nämlich bedeutsame Außenseiter auftreten können, würde eine Kontingentierung nur das Ergebnis haben, daß der Außenseiter begünstigt wird. So kommt es, daß mit zunehmendem Chartergeschäft und stagnierender Nachfrage nach Luftverkehrsleistungen Produktionsquoten nicht generell für die IATA vereinbart werden, sondern höchstens in Form gegenseitiger Diskriminierungspraktiken zwischen den einzelnen Luftverkehrsgesellschaften vorkommen (z.B. Kontingente auf bilateraler Basis nach der »predetermination«-Klausel, siehe oben). Sofern dabei immer größere Teile der Produktionskapazität unausgenutzt bleiben, muß im übrigen, wie bereits dargestellt wurde, die Spannung innerhalb des Kartells wachsen.

#### 4.6 Syndikatsorganisation

Ein Syndikat, das zentral den Absatz aller Kartellmitglieder organisieren würde, wobei Mindestpreise, Produktionsquoten, Mengen- und Gewinnausgleich einheitlich festgelegt sind, könnte in straffster Form die Einhaltung der Kartellabrede sichern und kontrollieren. Innerhalb der IATA ist eine solche Marktsperre jedoch nicht vorgesehen. Andernfalls würde ein

<sup>63</sup>) Als Folge der Kontingentierung werden in der Regel die variablen Kosten der Kartellanten nivelliert, da der Verzicht auf Produktionsausdehnung die Stückkosten der am günstigsten arbeitenden Betriebe auf das Kostenniveau der sonstigen Betriebe anhebt.

Einzelmonopol an die Stelle des Kollektivmonopols treten, wenn auch syndikatsinterne Kämpfe um Quoten und Preise nicht ausgeschlossen werden können.

#### 4.7 Einführungsabkommen

Vereinbarungen über die gemeinsame Einführung einheitlicher Flugzeugtypen (Einführungskartell) werden vor allem von Staaten mit einer eigenen Flugzeugindustrie angestrebt, um so die Weiterentwicklung der Flugzeugtechnik stärker auf dem Wege der Selbstfinanzierung betreiben zu können. Es sind aber auch Einführungskartelle denkbar, in denen sich die Gesellschaften verpflichten, für eine Zeitlang kein anderes Fluggerät auf den Markt zu bringen, bis sich die hohen Entwicklungsinvestitionen und damit hohen Fixkostenanteile des Erstproduktes in gewissem Umfange amortisiert haben. Dieser Strategie steht jedoch häufig die Erfahrungstatsache gegenüber, daß die zusammengeschlossenen Gesellschaften bei einer Einführung neuen Fluggerätes durch Außenstehende mitziehen müssen, um nicht durch damit verbundene preispolitische Kampfstrategien aus dem Markt gedrängt zu werden (siehe oben). Einführungsabkommen sollen also die Interessenparallelität der Kartellmitglieder festigen.

#### 5. Selbstgeschaffenes Recht

Die innerhalb des Kartells entstehenden Spannungen können insbesondere durch eine Vereinheitlichung der Kalkulationsbasis und damit durch eine größere Transparenz der individuellen Entscheidungsgrundlagen abgebaut werden. Denn jede dauerhafte Kartellierung ist davon abhängig, inwiefern ähnliche Erwartungen der Kartellmitglieder, die sich auf einen gewissen Grad an Vertrauen gründen lassen müssen, erzeugt werden. Auf dieses Ziel ist das »selbstgeschaffene Recht« der IATA abgestimmt.

#### 5.1 Allgemeine Beförderungsbedingungen

Vereinheitlichte Geschäfts- und Beförderungsbedingungen sollen Regeln gemeinsamen Verhaltens aufstellen. Sie sollen jedes einzelne Kartellmitglied erwarten lassen, daß auch alle anderen Kartellmitglieder sich an die Regeln gemeinsamer Preispolitik halten. Zwar gilt erfahrungsgemäß: Je weniger ein nichtkartelliertes Unternehmen die Kosten- und Ertragslage sowie die Produktions- bzw. Leistungsbedingungen seiner Konkurrenten, insbesondere auch deren Pläne zur Einführung neuer Leistungsmodalitäten kennt, desto eher wird es zu einer Kartellvereinbarung neigen. Ist das Kartell aber einmal zustande gekommen, dann ist zumindest aus der Sicht der Kartellorgane die Kenntnis der Kosten- und Ertragslage der Kartellmitglieder für die Stabilität des Kartells von Bedeutung, da nicht nur gegenseitiges Vertrauen unter den Kartellmitgliedern erzeugt wird, sondern auch die Kenntnis des Verhandlungsspielraumes zwischen oberer und unterer Kartellpreisgrenze die Verhandlungsführung im Kartell erleichtert. Bei einer weltweiten Kartellierung wäre es zudem für die Kartellmitglieder unmöglich, sich über jede einzelne Beförderungsbedingung oder Konditionenänderung gesondert abzusprechen, so daß eine vertragliche Fixierung der tariflichen Nebenbedingungen unerlässlich wird.

Einheitliche Konditionen beschränken zudem mögliche Qualitätsverschiedenheiten der angebotenen Verkehrsleistung auf ein Mindestmaß und stellen demgegenüber das Merkmal der einheitlichen Massenleistung stärker heraus; die Massenleistung aber bietet erfahrungsgemäß relativ günstige Voraussetzungen für eine Kartellierung (siehe z.B. Kartelle in der Schwerindustrie oder Grundstoffkartelle). Wenngleich die Luftverkehrsleistung in diesem Zusam-



menhang nahezu das einzige von den Fluggesellschaften angebotene Gut ist und somit die Kartellwirksamkeit von günstigeren Voraussetzungen ausgeht als etwa bei Kartellen mit einer Vielzahl kartellierter Produkte, soll dennoch zusätzlich mit Hilfe einer stärkeren Normierung der Gesamt- und Nebenleistung vor allem jener Strategie vorgebeugt werden, die den Qualitätsunterschied als Mittel der Wettbewerbspolitik zur Umgehung der Kartellvereinbarung einsetzt. Voraussetzung ist in diesem Zusammenhang, daß die Leistungsabgrenzung überhaupt möglich ist. Sofern nämlich wechselhafte Konsumgewohnheiten bei der Nachfrage erhebliche Schwankungen bewirken, muß damit gerechnet werden, daß die Leistungsabgrenzung lückenhaft bleiben wird. Hinsichtlich der für den planmäßigen Luftverkehr maßgeblichen qualitativen Nachfragestruktur kann jedoch davon ausgegangen werden, daß die Präferenzen der Verbraucher mittelfristig mehr oder weniger unverändert bleiben.

In allgemeinen Geschäftsbedingungen werden also gemeinsame Konditionen zur Sicherung der Preisstrategie des IATA-Kartells vereinbart. Hierunter fallen vor allem die Beförderungsbedingungen<sup>64</sup>), Zahlungstermine, Abrechnungs- und Verrechnungsverfahren, Garantiefrieten, Gerichtsstand, Art der Berechnung der Verpackung, Beförderungsdokumente, Haftsummen, Werbegeschenke, Hotelunterkunft von Transitfluggästen, Sitzdichte, Kabinenpersonal, Bodentransport von und zum Flughafen usw.<sup>65</sup>).

Vereinbarungen dieser Art verändern die Normen des dispositiven Vertragsrechts über das Angebot, über rechtliche Wirkungen, Beweise und Haftung bei der Lieferung, bei der Abnahme und bei der Zahlung der Leistung. Sie binden nicht nur den Beförderer, sondern auch den Agenten, Angestellten oder Vertreter der Fluggesellschaft, aber nicht die Bodenorganisation und die das Flugzeug bedienenden Abfertigungsunternehmen. Sie sind als Mindestbedingungen formuliert, da nur das Unterbieten durch Wettbewerb der Kartellmitglieder untereinander verhindert werden soll. Solche einheitlichen Konditionen sind vor allem deshalb erforderlich, weil die eigentliche Verkehrsleistung, für die der Tarif festgesetzt wird, aufgrund vielfältiger möglicher Nebenleistungen juristisch nicht ausreichend abgegrenzt ist; wegen der weitgehenden Homogenität der eigentlichen Flugleistung und wegen des weitgehend gleichen Fluggerätes könnte ja die mikroökonomische Nachfragekurve des einzelnen Luftverkehrsunternehmens durch Nebenleistungswettbewerb<sup>66</sup>) elastischer gestaltet werden.

Vereinheitlichte Nebenleistungen vereinfachen aber auch den Geschäftsablauf des Verkehrsunternehmens und erweitern die Möglichkeit, das Beförderungsrisiko, die Kosten, Tarife und Beförderungsleistungen schärfer zu kalkulieren. Die IATA-Beförderungsbedingungen sowie die Geschäftsbedingungen schränken demnach nicht bloß die Handlungsfreiheit der Mit-

<sup>64</sup>) Vgl. Rudolf, Die neuen IATA-Beförderungsbedingungen für Fluggäste und Gepäck, in: Zeitschrift für Luftrecht und Weltraumrechtsfragen 1971, S. 153 ff.; Schleicher-Reymann/Abraham, Das Recht der Luftfahrt, Bd. I und II, 3. Aufl., Berlin 1960/66, S. 438 ff.

<sup>65</sup>) Berendt, G., a.a.O., S. 78; Wheatcroft, St., The Economics of European Air Transport, Manchester 1956, S. 226.

<sup>66</sup>) Z. B. mehrsprachiger Service, Verpflegung mit Nationalgerichten, Häufigkeit der Flugverbindungen, Gelegenheit der Reiseunterbrechung, Möglichkeit des Direktfluges, gesammelte Flugertahrungen des Unternehmens usw. Vgl. Bongers, H. M., Deutscher Luftverkehr, a.a.O., S. 193 ff. Besonders deutlich wird die Bedeutung des Nichtpreiswettbewerbs zwischen den IATA-Gesellschaften bei der Einführung der Concorde durch die britischen und französischen Fluggesellschaften. Mit dem neuen Fluggerät erhofft man sich vor allem im Nordatlantikgeschäft eine zusätzliche Nachfrage aufgrund höherer Geschwindigkeiten: die Strecke Paris/London-New York wird nur noch zwei bis drei Stunden Flugdauer betragen. Demgegenüber hat z. B. die Lufthansa erklärt, sie würde auf diese Wettbewerbsstrategie mit mehr Direktflügen, einem dichteren Streckennetz, kürzeren Flugintervallen und intensiverem Bordservice antworten. Siehe: Körner, H., Der Luftkampf gegen die Concorde, in: Welt am Sonntag v. 28. 9. 1975; o. V., Wettbewerb bis aufs Messer, a.a.O.

gliedsgeellschaften ein (Gleichbehandlung der Benutzer), sondern bieten den Kartellanten auch Vorteile, die weltweit zu Lasten der Benutzer<sup>67</sup>) gehen.

### 5.2 Kalkulationsschema

Einheitliche Kalkulationsmethoden, über die ebenfalls Absprachen stattfinden, sind gemeinsame Bindungen, bei denen die Fluggesellschaften bestimmte Normen der Selbstkostenberechnung vereinbaren. Es soll verhindert werden, daß die Kostenstellen bei der Tarifiermittlung eine unterschiedliche Berücksichtigung finden. Hierin ist eine entscheidende Voraussetzung für die Stabilität von Kartellen zu sehen<sup>68</sup>). Die Normen können als Inhalt ein formales Kalkulationsmuster enthalten (Kalkulationsschema). Sie können aber auch materieller Art sein, indem sie bestimmte Preisbestandteile fordern (z. B. Gemeinkostenzuschlässe bei den Mindestfrachtsätzen zum Ausgleich der Verwaltungskosten kleinerer Sendungen). Häufig werden weiterhin Normen für Gewinnzuschlässe vereinbart. Während im Falle reiner Kalkulationskartelle die Festlegung des endgültigen Preises grundsätzlich der freien Entscheidung des einzelnen Unternehmers überlassen bleibt, werden in der IATA sowohl die Grundsätze der Preisbildung<sup>69</sup>) als auch der Endpreis festgesetzt. Gleichwohl führt die Praxis der Aushandlung der Tarife häufig dazu, daß insbesondere bei konstruierten Tarifen die zugrundegelegten Kalkulations- und Tarifformen nicht mehr eindeutig hervortreten und von Fall zu Fall sich nicht begründete Preisdifferenzen ergeben.

## V. Strategien der Integration

In gleicher Weise, wie die IATA im Interesse einer Spannungsreduktion innerhalb des Kartells Strategien entwickeln muß, die das Kartellmitglied durch zusätzlichen Zwang oder Anreiz vom Kartellaustritt abhalten, wird sie auch bestrebt sein, nach außen hin, d. h. gegenüber Außenseitern oder widerstrebenden Abnehmern, das Kartell abzusichern. In der Regel ist nämlich ein Kartell desto stärker, je mehr es ihm gelingt, die Unternehmen eines bestimmten Wirtschaftszweiges vollständig im Kartell zusammenzufassen und die Abnehmer an die Kartellbeschlüsse zu binden. Aufgabe eines solchen »äußeren Organisationszwanges«<sup>70</sup>) ist es also, eine möglichst weitgehende Marktschließung zu erreichen: bestehende Konkurrenten sollen entweder zum Beitritt zum Kartell gezwungen oder aus dem Markt gedrängt werden; das Entstehen neuer Außenseiter soll verhindert werden. Der äußere Organisationszwang kann vom Kartell als ganzem geltend gemacht werden. Oft wird aber auch nur ein einzelnes

<sup>67</sup>) Zu Lasten des Benutzers geht vor allem die Verteilung der Beweislast bei der Haftungsregelung und der immer noch weitgehende Haftungsausschluß des Beförderers. Weitere Benachteiligungen sind z. B. die Unverbindlichkeit des Flugplanes, die Ausweichmöglichkeit des Beförderers auf andere Luftfahrzeuge, die unverbindliche Streckenwahl bei der Luftfracht. Siehe hierzu sehr ausführlich: Specht, W., Die IATA, Eine Organisation des grenzüberschreitenden Luftlinienverkehrs und ihre Allgemeinen Beförderungsbedingungen, Bern und Frankfurt/M. 1973, insbes. S. 164 f.

<sup>68</sup>) Wessels, Th., Bemerkungen zur Theorie der Kartellpreise, a.a.O., S. 553 ff.

<sup>69</sup>) Siehe z. B. die wichtigsten Kostenfaktoren gemäß ICAO (International Civil Aviation Organization), Circular 77-AT/12, Air Transport Operating Costs, Montreal, Mai 1966, S. 6 f.; siehe ferner: Föllmi, A., Lufttransport und europäische Integration, Basel 1962, S. 68 f.

<sup>70</sup>) Kestner nennt folgende Mittel des Kartellzwanges gegen Außenseiter: Materialsperrung, Sperrung der Arbeitskräfte durch Allianzen, Sperrung der Zufuhr- und Absatzwege, Sperrung des Absatzes, Bindung der Abnehmer durch Exklusivklauseln »mittels Vertragsstrafe, mittels Rabatts, mittels verschleierte Prämien, mittels Ausfuhrvergütungen«, Schaffung von Händlerorganisationen, planmäßige Preisunterbietung, Sperrung des Kredits, Ankauf von Außenseiterwerken, Verrufserklärung im Anschluß an alte Berufs- und Standesgefühle. Vgl. Kestner, F., Der Organisationszwang . . . , a.a.O., S. VIII.



Mitglied mit der Durchführung des Organisationszwanges beauftragt, um die Maßnahmen des Kartells nicht der Kritik einer breiteren Öffentlichkeit auszusetzen.

Die nach außen wirkende Strategie der Kartelle zur Zurückdrängung von tatsächlichen oder potentiellen Außenseitern kann sich insbesondere folgender Mittel bedienen:

### 1. Exklusivverträge

Durch Exklusivverträge verpflichten sich die Abnehmer gegenüber dem Kartell (oder die Kartelle verschiedener Produktionsstufen untereinander), Waren nur von Kartellmitgliedern zu beziehen oder sie nur an Kartellmitglieder zu liefern. Auf diese Weise soll die Marktposition von Außenseitern geschwächt und soll die Durchsetzungsfähigkeit von Aktionen des Kartells am Markt verstärkt werden. Gegenüber den Flugzeugherstellern bestehen seitens der IATA keine solchen Verträge, obwohl der Organisationszwang gerade dann besonders wirksam wäre, wenn Mitglieder eines Lieferantenkartells sich verpflichteten, nur an Mitglieder des Abnehmerkartells zu liefern<sup>71)</sup>. Sowohl den IATA-Mitgliedern wie auch den Nicht-IATA-Gesellschaften wird aber aus allgemeinen Absatzgründen von der Luftfahrtindustrie gleiches Fluggerät angeboten. Exklusivvertragliche Bindungen gehen demgegenüber die IATA-Agenten ein, die von der IATA registriert und überprüft werden und die sich mit dem Agenturvertrag verpflichten, die IATA-Resolutionen einzuhalten<sup>72)</sup>. Sie erhalten im übrigen für ihre Tätigkeit<sup>73)</sup> eine Provision in Höhe von 7 bis 7,5 % bei Passage und 5 % bei Fracht.

Die Zusammenarbeit von IATA-Gesellschaften und Bodenverkehrsträgern im kombinierten Verkehr fällt nicht unter die Exklusivverträge, da es sich in der Regel um bilaterale Verträge handelt, die die gegenseitige Anerkennung der Transportdokumente oder die gemeinsame Rückreiseermäßigung betreffen. Im übrigen sind einer Politik der Exklusivverträge relativ enge Grenzen gesetzt, da im Weltluftverkehr die Anzahl der vor- oder nachgelagerten Produktionsstufen (anders als bei der Mehrheit der sonstigen Kartelle) relativ gering ist. Der Zwang zu vertikaler Absicherung ist hier demnach kaum gegeben.

### 2. Kartellrabatt

Oft werden als Mittel des äußeren Organisationszwanges Rabatte gegenüber den Abnehmern gewährt, die sich ausschließlich der Leistungen der Kartellmitglieder bedienen. Durch Kampfrabatte sollen ferner Außenseiter des Kartells vom Markt ausgeschlossen werden. Charakteristisch für diese Rabattform ist aber, daß dafür an unbestrittenen Märkten die Kartellmitglieder den Preis so hoch wie möglich festsetzen, um sich für diese Wettbewerbsmaßnahmen schadlos halten zu können.

Kampfrabatte gibt es als solche bei der Weltluftfahrt nicht, es sei denn in Form von Ausnahmetarifen, die sich gegen Außenseiter richten, wie z. B. die 1953 eingeführten ermäßigten Tarife der Touristenklasse, die eine preispolitische Gegenmaßnahme der IATA im Wettbewerb mit den Nicht-IATA-Gesellschaften darstellten. Auch die Einführung von billigen Flugpauschalreisen fällt unter diese Strategie, mit dem Ziel, in den Verkehrsnutzerkreis der

<sup>71)</sup> So stellte z. B. in den Zwischenkriegsjahren die »Trans Europa Union« eine Vereinigung mitteleuropäischer Fluggesellschaften dar, die zu relativ günstigen Bedingungen von den Junkers-Werken beliefert wurden.

<sup>72)</sup> Siehe z. B. gemäß IATA-Resolution 811 a die Aufgaben des Cargo Registration and Review Board oder des Cargo Investigation Panel. Hier werden Anträge von Speditionsfirmen, als IATA-Frachtagent registriert zu werden, begutachtet.

<sup>73)</sup> So werden 86 % des Gesamt-Luftfrachtaufkommens durch IATA-Agenten abgefertigt; o. V., Realismus und Optimismus bei der Luftfrachtspeidition, in: DVZ v. 18.9.1975.

Nicht-IATA-Gesellschaften und der Bodenverkehrsmittel einzudringen. Um der Hochseeschiffahrt Nachfrage zu entziehen und für den Luftfrachtverkehr zu gewinnen, ist z. B. das umfangreiche Warenvorzugsraten- und Spezialratensystem geschaffen worden. Dieses preispolitische Instrument bezieht sich vor allem auf Güter, die bisher durch Schiffe transportiert wurden, die aber auch für den Luftfrachtverkehr geeignet sind, insbesondere also Stückgut, Halb- und Fertigerzeugnisse. Die Liste der Sondertarife, die sich gegen potentielle Außenseiter richten, läßt sich beliebig erweitern<sup>74)</sup>.

Rabatte werden schließlich von den Luftverkehrsgesellschaften an die Reisebüro-Agenten gewährt. Allerdings sieht die IATA-Bestimmung 810 A vor, die Rabatthöhe einheitlich zwischen 7 % und 7,5 % (bei Passage) festzulegen, damit auch gegenüber dem Agenten der Preis als Wettbewerbsfaktor ausgeschlossen wird. Demgegenüber sind angesichts der vorhandenen Überkapazitäten im Weltluftverkehr einige Fluggesellschaften dazu übergegangen, höhere Rabatte verdeckt oder öffentlich zu gewähren<sup>75)</sup>. Ähnliche Bestrebungen bestehen im Frachtsektor. Darüber hinaus beabsichtigen einige Luftverkehrsgesellschaften, den Provisionseinheitssatz für Agenten durch die Einführung eines Bonus für besondere Verkaufsanstrengungen zu umgehen (z. B. Staffelung der Agentenprovision nach Umsatzvolumen). Die Gefahr, die der IATA aus dieser uneinheitlichen Rabattgewährung droht, ist die Aushöhlung der Einheitspreise und damit die Schwächung des Preiskartells.

Ein Gesamtumsatzrabatt, nach dem für einen Kunden ein Rabatt nach Maßgabe seiner summierten Bestellungen bei allen Mitgliedern des Kartells ermittelt wird, ist in der Luftfahrt nicht üblich, da jede einzelne Gesellschaft an einer möglichst großen Auslastung der eigenen Kapazität interessiert sein muß und da Tarife, z. B. für Mindestgewichte, nicht umgangen werden sollen.

### 3. Sperre

Die Sperre ist jenes Mittel des äußeren Kartellzwanges, mit dem ein Außenseiter durch Verhinderung des Zugangs zu günstigen Bezugs- und Absatzquellen zur Aufgabe seiner Stellung als Außenseiter gezwungen werden soll. Auch der Ausschluß der Kartellaußenseiter von gemeinsamen Einrichtungen der Forschung und der Information, von gemeinsamen Ausstellungen oder anderen Einrichtungen des Kartells kann ein Mittel der Integrationspolitik darstellen.

So dienen z. B. die ständigen Ausschüsse der IATA vornehmlich der Wahrung des Verbandsinteresses, wenn sie nur Kartellmitglieder beraten. Andererseits können diese Einrichtungen einen Anreiz für Nicht-IATA-Gesellschaften bieten, der IATA beizutreten, um vor allem aus der Zusammenarbeit in technischen, juristischen, finanziellen und wirtschaftlichen Fragen Nutzen zu ziehen. So beschloß z. B. die 30. Jahreshauptversammlung der IATA (1.9.1975), unter Hinweis auf diese Vorteile, auch den Bedarfs-Carriern die IATA-Mitgliedschaft zu ermöglichen<sup>76)</sup> und damit Außenseiter zu integrieren.

<sup>74)</sup> Auf der Nordatlantikroute der Deutschen Lufthansa AG wählen ca. 20 % der Passagiere den vollen First-Class oder Economy-Tarif (beides Normaltarife). Die restlichen 80 % zahlen Ausnahmetarife, also z. B. Gruppentarif, Excursionstarif, Jugendtarif, Militärtarif usw. Vgl.: o. V., Mit jedem Pfennig, den der Dollar steigt, gewinnt die Lufthansa sechs Millionen, in: Wirtschaftswoche Nr. 4 vom 19.1.1973, S. 22; o. V., Chartercarrier protestieren gegen IATA-Linientarife, in: DVZ vom 10. April 1975.

<sup>75)</sup> Siehe z. B. die Ankündigung der PAN AM, an die Reisebüros 10 % auf verkaufte Tickets, die über 90 % des Umsatzes im vergangenen Jahr hinausgehen, zahlen zu wollen; o. V., Alleingang, in: Kölner Stadt-Anzeiger vom 15.4.1975.

<sup>76)</sup> o. V., Wo steht die IATA heute?, a.a.O.



Als Sperre ist insbesondere die Marktzugangsregelung der staatlichen Luftfahrtbehörden zu verstehen. Nach der Luftverkehrszulassungsordnung der BRD in der Fassung vom 28.11.1968 muß nämlich ein Unternehmen, das als Luftverkehrsgesellschaft zugelassen werden will, bestimmte Nachweise erbringen, z.B. die Eintragung in die Luftfahrzeugrolle nur bei vorhandener deutscher Kapitalmehrheit, die ausreichende Qualifikation der Piloten, die sichere Versorgung mit Ersatzteilen für das Fluggerät usw. Das »öffentliche Interesse« spielt auch eine Rolle bei der Genehmigung des Antrages auf Erteilung von Linienflugrechten durch das Bundesverkehrsministerium. Außenseiter der IATA können aufgrund dieser Regelung relativ leicht vom Marktzutritt ferngehalten werden<sup>77)</sup>.

Kreditsperren sind ebenfalls Mittel des Kartellierungszwanges, die vor allem dann wirken, wenn Banken, Zulieferer oder staatliche Stellen Interesse an einer hohen Marktwirkungskraft des Kartells haben. Sie wirken desto stärker, je mehr ein Unternehmen auf einen ganz bestimmten Kredit angewiesen ist, also nicht anderweitig die Kreditsperre umgehen kann. Die Kreditgeber ihrerseits, die an der Güte ihres Kredits interessiert sein müssen, haben gewöhnlich Interesse daran, daß ein Kartell zustande kommt, wenn dadurch verhindert werden kann, daß der von ihnen an bestimmte Unternehmen gewährte Kredit nicht durch gegenseitigen Wettbewerb und damit zusammenhängende Preiszusammenbrüche und Erlösschmälerungen gefährdet wird. Auch die Regierungen, die im Interesse der Konkurrenzfähigkeit ihrer nationalen Luftverkehrsgesellschaft und ihrer Luftfahrtindustrie an einer starken Kartellbindung interessiert sind, verfügen über Möglichkeiten einer wirksamen Kreditsperre. Ansatzpunkte sind z.B. Kapitalhilfeabkommen und Investitionsförderungsverträge; abgabenpolitische Maßnahmen (Steuer- und Zollrecht<sup>78)</sup>; direkte finanzielle Zahlungen (Darlehen, Zuschüsse zur Ausbildung des fliegenden Personals); Verzicht des staatlichen Kapitaleigners auf eine angemessene Verzinsung des Eigenkapitals; finanzielle Zuschüsse gekoppelt mit bestimmten Gegenleistungen wie Postverträge, Verpflichtung zur Befliegung von für die Luftverkehrsgesellschaft ungünstigen Strecken, keine Anlastung sozialer Kosten (öffentliche Bereitstellung von Infrastruktureinrichtungen, Bau von Zentralflughäfen für Überschallflugzeuge, Übernahme der Flugsicherung). Diese Formen der Subventionierung können zur Durchsetzung der Vertragstreue der Kartellmitglieder, aber auch zur Abschirmung gegenüber Außenseitern eingesetzt werden. Insbesondere in Zeiten konjunktureller Rezession sind die anlageintensiven Luftverkehrsbetriebe auf die Möglichkeit solcher finanziellen Hilfen angewiesen.

## VI. Folgerungen

### 1. Zusammenfassung

Die Lebensfähigkeit eines Kartells ist nicht allein von der Struktur der Anbietermärkte und von der Kartellfähigkeit des kartellierten Produktes, also von der angebotenen Verkehrslei-

<sup>77)</sup> Der Ermessensspielraum ist hier relativ groß. Aus der Urteilsbegründung im Rechtsstreit der Atlantis AG gegen das Bundesverkehrsministerium im Jahre 1972 geht allerdings auch hervor, daß die Befriedigung eines speziellen Verkehrsbedürfnisses der Nachfrager nach Luftverkehrsleistungen ebenso unter den Begriff »öffentliches Interesse« falle. Ein solches Bedürfnis bestünde im Falle »Atlantis«, da eine wirtschaftlich erhebliche Zahl deutscher Flugpassagiere trotz schwieriger Anschlußtransporte die Dienste ausländischer Bedarfsfluggesellschaften in Anspruch nehme. Sollte die Deutsche Lufthansa AG dieses Verkehrsbedürfnis nicht befriedigen können, bestünde der Anspruch der Atlantis AG auf Erteilung der Linienverkehrsgenehmigung zu Recht. Der im Luftverkehrsgesetz ausgesprochene Schutz des Linienverkehrs bezwecke nicht den Schutz vor allgemeiner Konkurrenz.

<sup>78)</sup> Der Bundesminister für Verkehr, Verkehrsbericht 1970, Bonn 1970, S. 47.

stung abhängig, sondern im wesentlichen auch von den organisatorischen Möglichkeiten, ein ausgewogenes Abstimmungsverfahren unter den Kartellmitgliedern durchzusetzen sowie bestimmte Strategien der Spannungsbewältigung und der Integration zu entwickeln. Maßnahmen dieser Art sind um so mehr erforderlich, je bewußter von den einzelnen Kartellmitgliedern die Umgehung der Kartellbestimmungen bei gleichzeitiger Nutzung der Kartellierungsvorteile angestrebt wird. Daß die in anderen Wirtschaftszweigen im allgemeinen zu beobachtende erhebliche Instabilität der Kartelle sich im Weltluftverkehr nicht durchsetzen konnte, ist im wesentlichen auf folgende Besonderheiten der IATA zurückzuführen:

- Hier konnten vielfältige Formen der Absicherung des Kartells nach innen und außen geschaffen werden: fast der gesamte Bereich von Marktvariablen wurde in die Abkommen einbezogen; der Vertragsgegenstand wurde bis in die kleinsten Einzelheiten normiert.
- Die Kartellfähigkeit der Verkehrsleistung konnte vor dem Hintergrund der relativ starken Verhandlungsmacht (Landerechte!) der die Kartellmitglieder jeweils repräsentierenden Staaten so ausgebaut werden, daß weite Bereiche sonst marktwirtschaftlichen Verhaltens unterlaufen wurden und somit das mögliche Ausbrechen einzelner Luftverkehrsgesellschaften aus dem Kartell erheblich eingeschränkt wurde.
- Bei der Abstimmung der Kartellmitglieder untereinander konnte eine Kompromißhaltung dadurch erzeugt werden, daß dem divergierenden bilateralen Prinzip der absoluten einzelstaatlichen Verhandlungsmacht bestimmte Strategien der Anpassung, Spannungsbewältigung und Integration als konvergierendes Prinzip entgegengesetzt wurden.

Die Stabilität des IATA-Kartells wurde nur unter Einsatz zusätzlicher administrativer Mittel, die über den eigentlichen Kartellgegenstand – den Preis – weit hinausgehen, erreicht. Man kann sogar sagen, daß die aufgezeigten Folgeabsprachen für den Bestand des Kartells wirksamer und wichtiger sind als die Preisabsprachen. In der Tat hat die breite Palette von Sondertarifen dazu geführt, daß der Flugpreis de facto vielfach nicht mehr feststeht, sondern Gegenstand von Verhandlungen ist. Es ist fraglich, ob in diesem Zusammenhang das Problem der billigen Charterangebote allein durch die angestrebte Hineinnahme dieser Gesellschaften in die IATA einer Lösung nähergebracht werden kann. Gleiches gilt für die Lösung der Währungsprobleme durch Umstellung des gemeinsamen Tarifsystems auf die Sonderziehungsrechte; die Zustimmung der Staaten zu diesen Plänen steht jedenfalls noch aus. Bei all diesen Einschränkungen sind die Tarifvereinbarungen dennoch für den Bestand des IATA-Kartells nicht unwesentlich. Eine Open-rate-Situation würde angesichts der vorhandenen Überkapazitäten und des enormen Kostendrucks bei gleichzeitig nachlassendem Nachfragewachstum und verbesserter Luftverkehrstechnik einen ruinösen Wettbewerb bedeuten. Und davor schrecken alle Beteiligten, auch die beteiligten Staaten, zurück.

### 2. Ausblick

Stellt man sich die Frage, in welche Richtung sich das IATA-Kartell entwickeln sollte, wenn es angesichts erheblich veränderter Marktdaten, z.B. bedeutender Überkapazitäten, nicht auseinanderbrechen will, so zeichnen sich drei Entwicklungsmöglichkeiten ab:

- Die Kosten- und Ertragsentscheidungen aller Luftverkehrsgesellschaften werden über kapitalmäßige Verflechtungen zu einer einheitlichen Unternehmenspolitik zusammengefaßt. Diese Strategie hätte zur Folge, daß die IATA nicht mehr als Kartell bezeichnet werden dürfte, sondern einen Unternehmenszusammenschluß in Form eines Konzerns darstellen würde.



- Die Kartellmitglieder entschließen sich, auf bilaterale Poolabkommen zu verzichten und statt dessen einen multilateral funktionierenden Pool zu bilden. In einen solchen Pool würden insbesondere auch die zusätzlichen Erträge eingezahlt, die aufgrund vereinbarter Kapazitätsbeschränkungen anfallen würden, sowie die zusätzlichen Erträge, die sich aufgrund reduzierter Tarife aus einer wachsenden Nachfrage nach Luftverkehrsleistungen ergeben. Die Verteilung der gepoolten Erträge auf die einzelnen Luftverkehrsgesellschaften könnte nach Maßgabe ihres Anteils am Transportaufkommen etwa gleichwertiger<sup>79)</sup> Verkehrsregionen vorgenommen werden. Poolung heißt hier, daß Kompensationsgeschäfte zwischen den Fluggesellschaften institutionalisiert werden.
- Die Aufhebung der Einstimmigkeitsregel und die Einführung eines Mehrheitswahlrechts würden bedeuten, daß der Markt auf Kosten der in der Abstimmung unterlegenen Mitglieder reguliert wird. Kompensationen zwischen den Mitgliedern sind dann nicht mehr Gegenstand der Entscheidungsfindung und werden durch die besondere Ausgestaltung des Wahlmodus überflüssig (Möglichkeit der Majorisierung). Die Erfahrung hat jedoch gezeigt, daß dort, wo nationale Interessen im Spiele sind, das Risiko eines Souveränitätsverlustes nicht eingegangen wird, es sei denn, Kompensationen wären möglich, so daß das Risiko in ein »Sicherheitsäquivalent« überführt wird. Kompensationen stellen aber den wesentlichen Inhalt der Poolbildung dar. Demnach ist der Ertragspool im Grunde die Voraussetzung für die Einführung des Mehrheitsentscheids.

Welcher Strategie sollte nun die IATA folgen? – Bei zunehmender Konkurrenz durch die Außenseiter des internationalen Luftverkehrs werden die Spannungen im Kartell der IATA wahrscheinlich nicht geringer werden, zumal das Kartell umfassend sein muß, wenn es eine Marktregulierung anstrebt. Die IATA muß also deutlicher als bisher mit meßbaren Vorteilen, die aus der Kartellierung resultieren, aufwarten können. Hierzu gehört in erster Linie eine günstigere Gestaltung der Kostenseite durch Abbau freier Kapazitäten, womit Kompensationszahlungen verbunden sind, die über einen Pool geregelt werden könnten. In dieser Hinsicht kann man von einem Pool sprechen, der eine Clearing-Stelle für freie Kapazitäten wäre. Aber auch aus der Sicht gewünschter Tarifsenkungen würde ein Pool die Ertragsabsicherung gewährleisten, die für eine bewegliche Tarifpolitik erforderlich wäre. Wenn aber erst einmal die Erträge in einen gemeinsamen Pool eingezahlt werden, dann kann es für die (externe) Marktpolitik der IATA und der dahinter stehenden Staaten auch unerheblich sein, ob mit Einstimmigkeit entschieden wird oder nicht. Durch die Einführung des Mehrheitsprinzips könnten dann sogar wesentliche Friktionen behoben und die Kosten der gemeinsamen Willensbildung reduziert werden. Die Bildung eines multilateralen Pools könnte zunächst unbeschadet von einer Beibehaltung des Einstimmigkeitsprinzips bei der Verteilung der Erträge oder der Gewinne erfolgen. Zumindest wäre durch diese Strategie eine effizientere Absatzpolitik der IATA möglich, und die Einstimmigkeit würde auf den eigentlichen Aushandlungsgegenstand reduziert.

Sollte jedoch eine Poolbildung an den Partikularinteressen der Einzelstaaten scheitern, wird die Funktionsfähigkeit der IATA immer mehr beeinträchtigt, da Anpassungen an veränderte Marktdaten über den bilateralen Anpassungsmechanismus der beteiligten Staaten mit zu hohen Friktionskosten verbunden wären. Diese würden letzten Endes auf immer detaillier-

<sup>79)</sup> Gegenwärtig ist der Zugang zu den jeweiligen Transportmärkten ungleichgewichtig. Die drei Liniengesellschaften der USA können in Westeuropa in 24 Städten landen, während die 13 europäischen Gesellschaften nur 11 US-Städte bedienen dürfen. Darüber hinaus enden die europäischen Linienflüge in den USA, während die US-Gesellschaften in Europa Anschluß an ein dichtes Netz mit dem Mittleren Osten, Afrika und Asien finden (o. V., Gemeinsam gegen Überkapazität im Nordatlantik-Luftverkehr, in: DVZ vom 24. 5. 1975).

tere und umfangreichere Reglementierungen hinauslaufen, bis de facto doch eine poolähnliche Situation erreicht wird, ohne daß aber damit die Vorteile eines flexiblen Apparates mit Poolregelung verbunden wären. Man muß sich daher fragen, ob nicht von vornherein ein multilateraler Pool sinnvoller wäre. Sollte nämlich die Funktionsfähigkeit des Weltluftverkehrs mit zunehmender administrativer Reglementierung gefährdet sein, könnten sich einzelne Staaten dazu entschließen, die Kartellmitgliedschaft zu kündigen oder allein den Charterverkehr weiter zu entwickeln. Damit wäre jedoch das Ende der IATA voraussehbar.

Insofern bestätigt sich, daß das Kartell bei konsequenter Befolgung seiner Eigentümlichkeiten allein eine Organisationsform der Übergangsphase von unterschiedlich strukturierten und unabhängigen Unternehmen zu umfassenderen Unternehmenseinheiten darstellt. Diese Entwicklung hätte sich wahrscheinlich unter marktwirtschaftlichen Bedingungen bei einem weltweit operierenden Luftverkehrssystem auch von alleine eingestellt.

Vorteil der Kartellierung ist jedoch, daß bestimmte Partikularinteressen – wenn auch nur indirekt, nämlich über Ertragsausgleich – gewahrt werden, daß die Anpassung an die neue Marktconstellation sich also mit geringeren Opfern für einzelne Gesellschaften vollzieht als nach den nichtadministrierten Marktgesetzen zu erwarten wäre.

Gegenüber dem kartellfreien Zustand oder einem weltweiten Kartell mit multilateralem Pool wäre noch das Beieinander eines Gebietsmonopols und eines Rumpfkartells in dem Sinne denkbar, daß wenigstens zwischen den Ländern mit dem höchsten Verkehrsaufkommen für den Bereich ihrer Länder Gebietsabsprachen und Quotenvereinbarungen getroffen werden, im übrigen aber mit den Restländern ein Preis- und Konditionenkartell nach Muster des gegenwärtigen IATA-Kartells vereinbart wird. Der Vorteil einer solchen Regelung, die den Weltverkehrsmarkt in ein Hauptverkehrsgebiet und in Ergänzungsstrecken aufteilen würde, wäre darin zu sehen, daß zumindest für die wichtigsten Relationen des Weltluftverkehrs durch Einräumung von Verkehrsrechten und -mengen auf Gegenseitigkeit und durch Poolbildung eine funktionsfähige, marktkonforme Organisationsform vorhanden wäre. Der Nachteil liegt vor allem darin, daß diese Regelung zunächst zu Lasten der sonstigen Länder geht, die nun nicht mehr zu gleichen Bedingungen wie die Länder des Haupttransportaufkommens mit diesem Luftverkehr betreiben können, es sei denn, sie würden ihrerseits einem weltweiten Poolabkommen zustimmen. Immerhin wäre mit einem solchen, auf die Hauptverkehrsgebiete beschränkten Preis- und Quotenkartell ein erster Schritt zu einem weltweiten Poolabkommen gefunden.

### Summary

Cartels represent an organization form of industrial agreements which in general is less stable and which only in rare cases is oriented for a long term. As against that the IATA gives evidence of aspects which, as to functional capacity and life time, seem to be in contradiction with these general experiences made with cartels. Once the problem raised, the stability thesis is immediately called in question again because of the real difficulties the IATA has to cope with. The article explores the organizational-theoretic particularities which are decisive for the further functional capacity of the IATA, discusses the conditions for a sufficiently relaxed group attitude, and works out strategies of making sure cartels. From this follow not only certain perspectives for the vitality of cartels in general, but also for the future development of the IATA.



## Résumé

Les cartels représentent en général une forme d'organisation de conventions industrielles peu stable et qui n'est que rarement prévue pour une longue durée. Le cartel IATA par contre présente un aspect qui, en ce qui concerne sa puissance fonctionnelle et sa durée, paraît être en contradiction avec ces expériences générales faites avec les cartels. Aussitôt le problème posé, la thèse de stabilité est tout de suite mise en question de nouveau en raison des difficultés effectives avec lesquelles la IATA est confrontée. L'article recherche les particularités théoriques de l'organisation qui sont décisives pour la puissance fonctionnelle sans relâche de la IATA, et discute les conditions de rapports collectifs suffisamment libres de tensions qui devraient régner dans la IATA. Enfin l'article développe des stratégies ayant pour but de garantir l'existence des cartels. De là résultant de certains perspectives concernant non seulement la viabilité des cartels en général, mais aussi le développement de la IATA.

## Anwendung von Nutzen-Kosten-Untersuchungen für die Bestimmung von Prioritäten im öffentlichen Personennahverkehr – dargestellt am Beispiel des U-Bahn-Ausbaus in Hamburg –

VON PROFESSOR DR. RER. POL. ROLF FUNCK, PROFESSOR DR.-ING. HANS-GEORG RETZKO,  
PROFESSOR DIPL.-ING. KARLHEINZ SCHAECHTERLE,  
DR. TECHN. PETER CERWENKA, DR.-ING. HENNER FREI, DIPL.WI.-ING. MICHAEL KELLER,  
DIPL.WI.-ING. RAINER LEONARDY, DR. RER.POL. WERNER ROTHENGATTER,  
DIPL.-ING. WOLFGANG STENGEL

### 1. Problemstellung und Zielsetzung

Im Rahmen der Bearbeitung des Generalverkehrsplanes für die Stadt Hamburg wurden von der Baubehörde der Hansestadt verschiedene Netzkonzeptionen für den weiteren Ausbau des Hamburger Schnellbahnnetzes entwickelt. Nach eingehender Beratung innerhalb der Behörden entstand eine Konzeption, die als Grundlage für die Erweiterung des Netzes dienen soll. Diese Konzeption enthält als primäre Netzergänzungen die folgenden vier Strecken (vgl. Abbildung 1):

- a) Lurup-Bahnhof Altona
- b) Niendorf-Hagenbecks Tierpark
- c) City Nord-Winterhude-Innenstadt
- d) Mümmelmannsberg-Billstedt

Die Bestimmung der Reihenfolge, in der diese Streckenabschnitte gebaut werden sollen, hatte gemäß den Koalitionsvereinbarungen für die Bildung des Hamburger Senates im Jahre 1974 auf der Grundlage eines Gutachtens zu erfolgen, in dem verkehrstechnische Kriterien sowie betriebswirtschaftliche und volkswirtschaftliche Nutzen und Kosten der Alternativen ermittelt werden sollten.

In dem hierzu erstellten Gutachten<sup>1)</sup> haben die Verfasser die Prioritätenuntersuchungen auf der Grundlage von Nutzen-Kosten-Untersuchungen, wie sie in Abschnitt 2 beschrieben

#### Anschriften der Verfasser:

Professor Dr. R. Funck  
Institut für Wirtschaftspolitik und Wirtschaftsforschung der Universität Karlsruhe  
Kaiserstraße 12, 7500 Karlsruhe;  
Professor Dr.-Ing. H.-G. Retzko  
Institut für Verkehrsplanung und Verkehrstechnik der TU Darmstadt  
Petersenstraße, 6100 Darmstadt;  
Professor Dipl.-Ing. K. Schaechterle  
Institut für Verkehrsplanung und Verkehrswesen der TU München  
Arcisstraße 21, 8000 München.

<sup>1)</sup> Funck, R., Retzko, H.-G., Schaechterle, K., Cerwenka, P., Frei, H., Keller, M., Leonardy, R., Rothengatter, W., Stengel, W., Prioritäten für den Ausbau des Hamburger Schnellbahnnetzes, Karlsruhe, Darmstadt, München 1975.